

# Comentario Económico del Día

Diciembre 9 de 2022

**Bancolombia**

**ANIF** Centro de Estudios Económicos

## Desarrollo del campo y cierre de brechas de desigualdad y pobreza

En ANIF hemos publicado, a lo largo de los últimos meses, una serie de informes que contienen diagnósticos, análisis, propuestas y metas potenciales en los sectores más importantes para Colombia en el corto y mediano plazo. En este *Comentario Económico del Día* profundizamos en dos temas clave: el desarrollo del campo y la necesidad de avanzar en el cierre de brechas sociales en términos de desigualdad y pobreza.

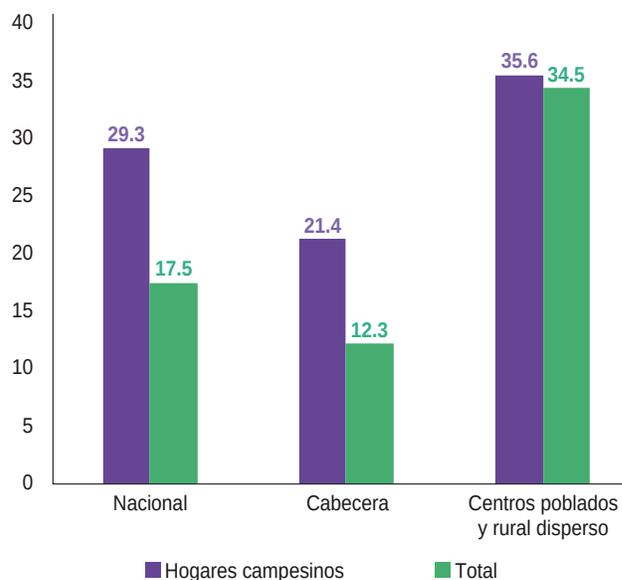
### Inclusión social y productiva para un campo desarrollado

Los problemas del campo colombiano son bien conocidos, el campo carece de acceso a servicios y bienes públicos y activos productivos y la distribución de las tierras es altamente concentrada e ineficiente. El problema fundamental de la agricultura familiar radica en el bajo acceso a activos productivos. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), el 63% de las familias no cuentan con activo alguno; el 36% cuenta con el principal activo productivo, la tierra.

Las carencias de los hogares rurales, en términos de las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), son más altas para: trabajo informal, bajo logro educativo, falta de acceso a fuentes de agua mejorada, inasistencia escolar y trabajo infantil, ver Gráfico 1 y 2.

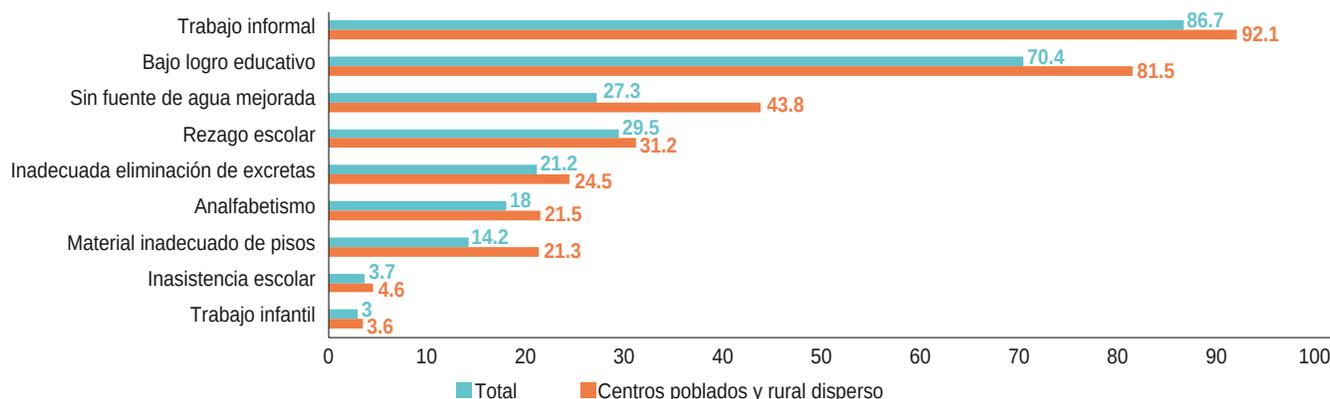
Por otro lado, existe una alta informalidad en la tenencia de tierras. Según el Censo Nacional Agropecuario, el 50% de las Unidades de Planeación Agrícola (UPA) cuentan con un título formal de propiedad. Lo anterior limita el acceso al crédito y la asistencia técnica (menos del 10%).

Gráfico 1. IPM – Hogares campesinos vs. Total



Fuente: elaboración ANIF con datos DANE.

**Gráfico 2. Hogares campesinos por privación (%)**



Fuente: elaboración ANIF con datos DANE.

La tierra en Colombia está altamente concentrada (Gini entre 0.8 y 0.9). Existe una significativa coincidencia entre las zonas más pobladas y desarrolladas con las tierras menos productivas. Por el contrario, las zonas rurales dispersas, con bajas oportunidades de generación de ingresos estables, cuentan con los suelos en mejores condiciones.

Existe un porcentaje importante de tierras con vocación agrícola que se usan para ganadería extensiva. Según el Censo:

- De los 22 millones de hectáreas aptas para la producción agrícola, entre 5 y 7 millones cumplen tal fin.
- En cambio, se estima que solo 15 millones de hectáreas son aptas para la ganadería, pero alrededor de 34 millones se destinan a pastos y herbazales.

**Propuesta: Un campo colombiano con inclusión social y productiva**

Implementar políticas y programas de ampliación al acceso a activos y servicios productivos:

- Conformar Consejos Municipales Agropecuarios para identificar y analizar las diferentes realidades productivas y formular programas de inclusión productiva y social de las familias agricultoras.
- Fomentar la asociatividad y la formación de cooperativas entre agricultores para generar economías de escala, sinergias y externalidades positivas (reducir y abaratar trámites de asociatividad).
- Implementación de programas de acceso a activos y servicios productivos como tierras, tecnología, buenas prácticas productivas y empresariales y servicios financieros.
- Mejorar el acceso a mercados domésticos e internacionales (mayor infraestructura vial, de comunicaciones y con la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias).

Mejorar la calidad de vida de las familias agricultoras:

- Implementar un registro de las familias agricultoras (i.e. un Sisbén rural) de fácil diligenciamiento.
- Utilizar ese instrumento para identificar las necesidades insatisfechas y las condiciones de vida de cada familia agricultora.

- Implementar programas de provisión de bienes y servicios públicos encaminado a mejorar la calidad de vida de las familias del campo colombiano.
- Diseñar programas de transferencias, subsidios y acompañamiento específicos para las familias que desempeñen actividades agrícolas. (Incluir a estas familias dentro de las priorizadas por los subsidios por hogar de la reforma fiscal).

Mejorar la distribución y aprovechamiento de tierras:

- Fortalecer el fondo de tierras de la Agencia Nacional de Tierras para el otorgamiento de predios a las familias que lo requieran, además de diseñar subsidios y líneas de crédito para la compra de estos para la producción agro.
- Limitar y cerrar el crecimiento de la frontera agropecuaria.

### Metas: cerrar la brecha social y productiva del campo con el resto del país

Con las propuestas se crean mejores condiciones de vida y trabajo en el campo. Se incrementa la actividad agrícola y pecuaria en función de la vocación de la tierra. Se identifica a la población en condición de pobreza en el campo y se amplía su acceso a bienes y servicios públicos vitales. En ese sentido las metas se podrían resumir en:

- Duplicar el número de líneas de crédito para el apoyo agropecuario.
- Cerrar las brechas de pobreza entre las cabeceras y la ruralidad.
- Identificar el 100% de las familias que se dedican a actividades agrícolas.
- Garantizar transferencia de \$256.000 al mes por hogar que desempeñe actividades agrícolas en condición de pobreza.
- Dar acceso a tierras improductivas a familias que puedan trabajarlas y así mejorar la distribución de la tierra en el país.

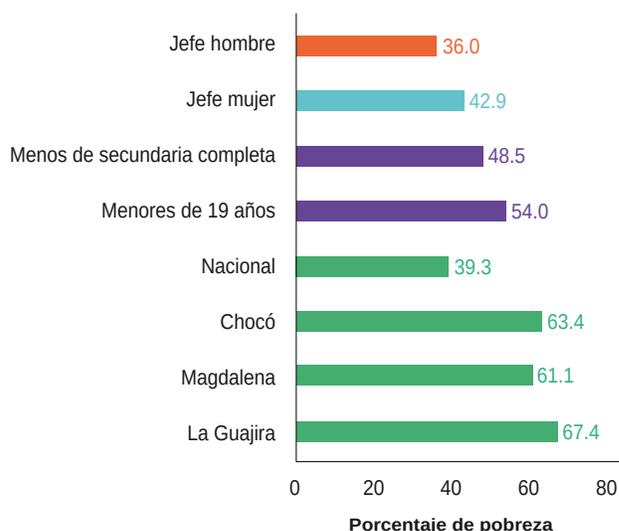
### Desigualdad y pobreza: por un país con mayor justicia social

Colombia tiene niveles de pobreza y desigualdad altos, situación que se profundiza en algunos grupos de la población y en zonas del país rezagadas. El país muestra unas cifras de pobreza monetaria y multidimensional significativas. La pobreza por ingresos en 2021 se ubicó en 39.3% (19.6 millones de personas) y la multidimensional en 16.0%. La desigualdad del país es una de las más altas en América Latina. El coeficiente de Gini se ubica en 0.52.

La pobreza la sufren con mayor rigor los jóvenes, las mujeres y la población con menores niveles educativos. Para 2021, dentro del segmento poblacional jefes de hogar, la pobreza total nacional alcanzó el 36% para hombres, mientras que llegó al 42.9% para las mujeres, ver Gráfico 3.

Además, las altas brechas entre ciudades y departamentos son preocupantes. Ciudades como

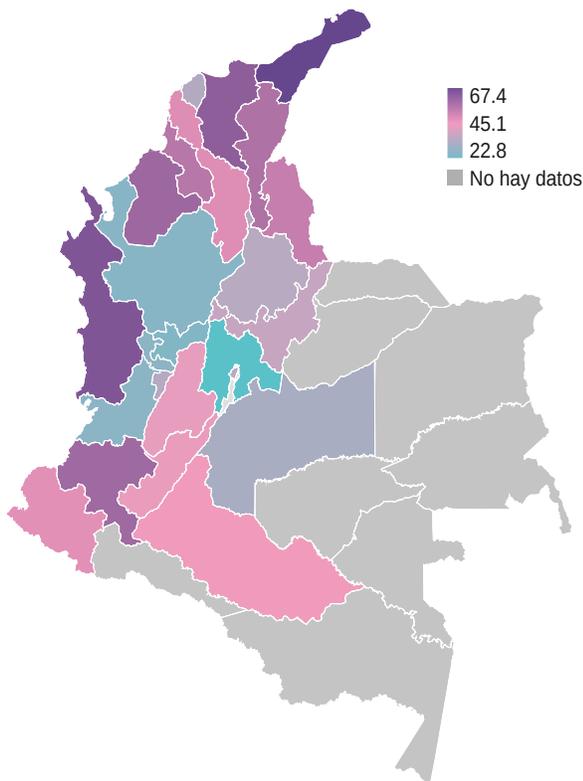
Gráfico 3. Porcentaje de pobreza por grupos seleccionados (Total nacional - 2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos DANE.

Quibdó (64.8%) y Riohacha (56.6%), duplican la pobreza de otras como Medellín (27.6%) o Cali (29.3%). En el caso departamental, La Guajira con 64.7% o Chocó (63.4%) están muy por encima de Cundinamarca (22.8%) o Antioquia (29.3%), ver Mapa 1. Sumado a eso, dentro de las ciudades, la pobreza tiene una concentración espacial. Las denominadas barreras urbanas están presentes en prácticamente todas las capitales del país y generan segregación entre barrios y zonas de las ciudades.

**Mapa 1. Porcentaje de pobreza monetaria por Departamento (2021)**



Fuente: elaboración ANIF con datos DANE.

## Propuestas: Una política social que permita que los frutos del crecimiento económico favorezcan más que proporcionalmente a la población más vulnerable

- Aplicar políticas macroeconómicas que garanticen niveles altos de crecimiento y de empleo.
  - Orientar la política social y los incentivos para disminuir las diferencias sociales entre grupos y regiones. En este frente es necesario:
    - Crear el fondo de desarrollo regional con un programa de alta gerencia contra la pobreza que acompañe y priorice a los departamentos y municipios más rezagados.
    - Implementar pruebas piloto que rápidamente se puedan escalar a nivel del país.
    - Promover los instrumentos administrativos y fiscales para la asociación entre departamentos y municipios.
  - Tener una mayor cobertura, calidad y menor deserción educativa de los jóvenes de sectores populares. Junto con mayor pertinencia de la educación y la formación para el trabajo. Ahí es clave articular propuestas en materia de educación y empleo como promover el aumento de la oferta de educación técnica y tecnológica, orientada a las necesidades del sector empresarial.
  - Concebir y aplicar una forma de hacer más eficiente y efectiva la política y el gasto social. Se propone:
    - Fortalecer la intersectorialidad de las políticas públicas, que aumente la efectividad del gasto social.
    - Crear el programa unificado de transferencias a los hogares
- En la creación del programa, las pruebas piloto deben explorar la mejor manera de implementar una política social integral en las comunidades.**
- En ese sentido, el programa debe ser exitoso en identificar las necesidades de los

hogares, en integrarlos al mercado laboral y en crear dinámicas productivas en la comunidad. Para eso es clave:

- Identificar y suplir las necesidades de los hogares en términos de: infraestructura, tecnología y bancarización.
- Incluir a los hogares que cumplan los requisitos en los programas de transferencias.
- La ayuda del gobierno en la búsqueda de empleos para los miembros de los hogares que no encuentren uno en un tiempo razonable.
- Implementar programas productivos en los barrios en los que se requiera y sea viable hacerlo.

### Metas: Crecimiento económico con equidad y políticas que favorezcan a la población y zonas más vulnerables

- Impulsar el crecimiento económico de manera sostenida por encima del 5% anual.
- Reducir el porcentaje de pobreza monetaria en 2026 al 33% y del GINI a 0.49.
- Reducir la pobreza multidimensional al 10%.
- Cerrar la brecha de pobreza entre departamentos: disminuir las diferencias entre los departamentos.
- Lo anterior es compatible con disminuir en 10

pp la pobreza en cada uno de los departamentos con niveles igual o superior al 50%.

- Garantizar que el 100% de adultos mayores en pobreza tengan acceso a una canasta básica de alimentos.

### Conclusiones

Avanzar en el desarrollo del campo, en términos económicos y sociales, es clave para el país y es la base para cerrar también las grandes brechas de desigualdad y pobreza que vemos hoy. Tal como hemos analizado en este documento, muchas áreas rurales carecen de acceso a servicios y bienes públicos y también activos productivos. Por otro lado, la distribución de las tierras ha sido ineficiente y está altamente concentrada. En ese sentido, es imprescindible cerrar las brechas de calidad de vida entre el campo y las ciudades. Sumado a eso, hay que fortalecer el fondo de tierras de la Agencia Nacional de Tierras dar predios a las familias que lo requieran, además de diseñar subsidios y líneas de crédito para la producción agrícola.

En cuanto a temas de desigualdad y pobreza, las grandes brechas regionales es el reto más grande para la administración y así mismo cerrarlas debe ser su primer objetivo. En este frente, consideramos, sobre todo, que hay que crear un fondo de desarrollo regional con un programa de alta gerencia contra la pobreza que acompañe y priorice a los departamentos y municipios más rezagados.

### Equipo de Investigaciones de ANIF

**Presidente de ANIF**  
Mauricio Santa María S.

**Vicepresidente de ANIF**  
Anwar Rodríguez C.

**Investigador Jefe de ANIF**  
Camila Ciurlo A.

#### Investigadores

José Antonio Hernández R.  
Laura Llano C.  
Norberto Rojas D.  
Erika Schutt P.  
Daniel Franco L.

Fabián Suárez N.  
Samuel Malkún M.  
Alejandro Lobo C.  
María Camila Carvajal P.