

Universidad Santo Tomas  
Facultad de Ciencias Sociales

**MAESTRÍA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO**

**TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA**

---

**INVERSIÓN PÚBLICA Y CONDICIONES DE VIDA DE LOS  
HABITANTES RURALES EN COLOMBIA:**

Estudios de casos del Espinal y Ortega en el departamento del  
Tolima 2014-2016.

---

AUTOR: ANDRES LEONARDO SOLANO CARDOSO

DIRECTORA DE TESIS: LUISA NATALIA CARUSO

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	6
ABSTRACT	6
PALABRAS CLAVE	7
INTRODUCCIÓN	8
1. CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA RURALIDAD EN COLOMBIA	14
1.1. Una política que ha propendido por la concentración de las tierras rurales	15
1.2. Política agraria, conflicto y violencia	17
1.3. Calidad de vida de los habitantes rurales respecto los urbanos	21
1.4. Prevalencia de lo urbano sobre lo rural en los procesos de planeación	27
1.5. Inversión pública para las áreas rurales en Colombia	30
2. ENFOQUES SOBRE EL DESARROLLO RURAL: UNA DISYUNTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	35
2.1. Algunas discusiones académicas en torno al desarrollo rural	35
2.1.1. El desarrollo rural tradicional y su predominancia productiva	36
2.1.2. Cuestionamientos al concepto de desarrollo rural	37
2.1.3. El desarrollo rural a partir del enfoque territorial, ¿una alternativa diferente?	39
2.1.4. Demanda de una atención diferencial para los habitantes rurales	41
2.2. El concepto de calidad de vida para los habitantes rurales	43
2.2.1. ¿Quiénes son los habitantes rurales?	45
2.2.2. Brechas Urbano – Rurales, una aproximación a la comprensión de su naturaleza	46
2.2.3. Importancia de la tierra en la calidad de vida de vida de los pobladores rurales	50
2.2.4. ¿Es posible mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales sin que se urbanicen?	52
2.2.5. Institucionalidad pública y calidad de vida de los habitantes rurales	55
2.2.6. Aspectos a tener en cuenta al medir la calidad de vida de los pobladores rurales	57
2.3. Reforma del Estado y capacidad financiera	59
2.1.1. Capacidad financiera como elemento constitutivo de la capacidad del Estado	60
2.1.2. Noción convencional de la Hacienda Pública	61
2.1.3. Inversión Pública Social	62
3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS SOBRE LA INCIDENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA CONDICIÓN DE VIDA DE LOS POBLADORES RURALES	67

3.1.	Metodología para el cálculo del Índice de Condiciones de Vida Rural a partir de la Matriz de Privaciones	67
3.2.	Estimación del Coeficiente de correlación lineal de Pearson entre la inversión pública y el Índice de Condiciones de Vida Rural ICVr	71
3.3.	Insumos de información para la medición de las condiciones de vida de los habitantes rurales en Colombia.	73
3.1.1.	El SISBEN como instrumento de Focalización de la inversión pública	75
3.1.2.	Formulario Único Territorial FUT, fuente de información de la inversión pública	77
3.4.	Propuesta metodológica del análisis cualitativo	80
4.	ANÁLISIS SOBRE LA INCIDENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA CONDICIÓN DE VIDA DE LOS POBLADORES RURALES	83
4.1.	Análisis del resultado de los resultados del índice de Condiciones de Vida para los caso de Ortega y Espinal en el contexto del Departamento de Tolima.	83
4.1.1.	Sistematización de los datos	83
4.1.2.	Resultados del análisis por variable	85
4.1.3.	Resultado de la estimación de condiciones de vida rural respecto a la urbana	92
4.1.4.	Inversión pública social y condiciones de vida	96
4.1.5.	Análisis del resultado de la correlación existente entre la inversión pública y el Índice de Condiciones de Vida Rural ICVr	98
4.2.	Contexto de los municipios de Ortega y Espinal en el departamento de Tolima	99
4.3.	Voces locales: aproximación a los casos del espinal y ortega en el departamento del tolima	106
4.3.1.	Cambios en la actividad agropecuaria y la economía campesina	107
4.3.2.	Cambios de su condición de vida	108
4.3.3.	Incidencia participación en la agenda pública de la administración local	111
4.3.4.	Inversión Pública en el ámbito local.	112
4.3.5.	Efectos de la “ <i>revolución verde</i> ” en el municipio del Espinal	113
	CONCLUSIONES	117
	BIBLIOGRAFIA	125
	ANEXOS	131

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Áreas en que se presentaban enfrentamientos entre colonos y empresarios agrícolas 1875-1930	17
Ilustración 2: Distribución de la propiedad por tamaño del predio 2015	20
Ilustración 3: Incidencia de la pobreza multidimensional 2005 (izquierda: población dispersa; derecha: cabeceras)	21
Ilustración 4: Pirámide poblacional área rural y cambios porcentuales por grupos quinquenales de edad	23
Ilustración 5: Distribución de la población por clases basadas en el ingreso según zona	24
Ilustración 6: América Latina 2000. Gasto público en el sector agrícola y áreas rurales (en US Dólares)	30
Ilustración 7: Asignación del Presupuesto General de la Nación PGN al Sector Agricultura y participación porcentual (2000 – 2015 en Billones de pesos)	31
Ilustración 8: Ingresos tributarios subnacionales 2015	32
Ilustración 9: Inversión sectorial subnacional 2015	32
Ilustración 10: Capacidad financiera como elemento constitutivo de la Capacidad del Estado	60
Ilustración 11: Clasificación del gasto público	64
Ilustración 12: Construcción de la matriz de privaciones	67
Ilustración 13: Suma de variables a partir de matriz de acceso	68
Ilustración 14: Variables y pesos para la construcción del índice de condiciones de vida	68
Ilustración 15: Estimación del índice de calidad de vida por hogar o persona	69
Ilustración 16: Tipos de correlación entre variables	70
Ilustración 17: Página web del Consolidador de Hacienda e Información Pública	76
Ilustración 18: Estructura de reporte información contable del Formulario Único Territorial FUT	77
Ilustración 19: Acceso medio a teléfono en Ortega, Espinal y Tolima	85
Ilustración 20: Acceso medio a energía en Ortega, Espinal y Tolima	86
Ilustración 21: Acceso medio a alcantarillado en Ortega, Espinal y Tolima	86
Ilustración 22: Acceso medio a gas en Ortega, Espinal y Tolima	87
Ilustración 23: Acceso medio a recolección de basuras en Ortega, Espinal y Tolima	87
Ilustración 24: Acceso medio a acueducto en Ortega, Espinal y Tolima	88
Ilustración 25: Acceso medio en tenencia de vivienda rural en Ortega, Espinal y Tolima	89
Ilustración 26: Acceso medio a salud en Ortega, Espinal y Tolima	89
Ilustración 27: Acceso medio a educación en Ortega, Espinal y Tolima	90
Ilustración 28: Índice de condiciones de vida urbana, 2014 - 2016	91
Ilustración 29: Índice de condiciones de vida rural 2014 - 2016	91
Ilustración 30: Condiciones de vida rural para el año 2016 en Tolima	92
Ilustración 31: Brecha en condiciones de vida, urbano – rural en el Departamento del Tolima 2016	93
Ilustración 32: Inversión pública social entre 2014 y 2016	95
Ilustración 33: Presencia del Pueblo Indígena Pijao en el municipio de Ortega.	98
Ilustración 34: Representación de concentración de comunidades Pijao a nivel municipal en el departamento del Tolima.	99
Ilustración 35: Localización de las comunidades indígenas Pijao en el departamento del Tolima	100
Ilustración 36: Presencia del Pueblo Indígena Pijao en el municipio de Espinal	102

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Número de municipios según categorías de ruralidad	28
Tabla 2: Forma de los datos a procesar	73
Tabla 3: Cuentas de inversión pública priorizadas como gasto social con base en el Formulario Único Territorial FUT	77
Tabla 4: Tamaño de muestra por municipio entre 2014 y 2016	83
Tabla 5: Inversión y condición de vida entre 2014 y 2016	95
Tabla 6: Coeficiente de correlación de Pearson entre inversión e ICV	96
Tabla 7: Clasificación empresas del Espinal 2014	103

## **RESUMEN**

El presente documento aborda la discusión sobre desarrollo rural, reforma del Estado y capacidad del Estado, entendida esta última como la aptitud de las entidades estatales para lograr sus objetivos de política, en particular para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales. Así mismo, se realiza una aproximación a la capacidad financiera como elemento constitutivo de la capacidad del Estado reflejada en la inversión pública. El objetivo de esta investigación es determinar la incidencia de la inversión pública en las condiciones de vida de los pobladores rurales tomando como casos de estudio los municipios de Espinal y Ortega en el Departamento del Tolima (Colombia), para lo cual se realiza una propuesta metodológica que combina métodos de carácter cuantitativo y cualitativo; por un lado se estima un Índice de Condición de Vida (ICV) y se analiza su correlación con la inversión pública; de forma complementaria, se aplicaron encuestas semiestructuradas realizadas a pobladores rurales y a expertos en desarrollo rural a fin dar respuesta al objetivo de investigación. Los hallazgos desvelan una relación directa entre la inversión pública y las condiciones de vida urbana, no siendo así para el ámbito rural, lo cual lleva a inferir que la naturaleza misma de información disponible para medir las condiciones de vida marcan un sesgo predominantemente urbano, por lo que resaltan condiciones diferenciales de tipo cualitativo a la hora de inferir sobre su condición de bienestar.

## **ABSTRACT**

This document approach the discussion about rural development, state reform and state capacity, the latter as the ability of state entities to achieve their policy objectives, in particular for the improvement of the living conditions of the inhabitants rural Likewise, an approximation is made to the financial capacity as an element of the State's capacity reflected in public investment. The objective of this investigation is set to the incidence on public investment in the living conditions of rural inhabitants, having as case studies the municipalities of Espinal and Ortega in the Department of Tolima (Colombia). For this was estimated an Index of Life Condition, , and it's correlation with the public investment. Also, it was considered semi-structured interviews with rural inhabitants in each of the case studies and experts in rural development, and a comparison exercise of sources, and finally the results obtained of this analysis. The findings reveal a direct relationship between public investment and urban living conditions, but not for rural areas, which leads to infer that the very

nature of information available to measure living conditions marks a predominantly urban bias, which highlights differential conditions of a qualitative nature when inferring about their welfare condition.

### **PALABRAS CLAVE**

Reforma del Estado, capacidad financiera del Estado, calidad de vida, condiciones de vida rural, índice de condiciones de vida, inversión pública.

## INTRODUCCIÓN

Las dinámicas económicas, sociales y culturales de los territorios rurales en Colombia, han sido ejes indiscutibles en el desarrollo de nuestro país. No obstante, en las últimas décadas se observa un aumento considerable en la brecha que distancia en términos de calidad de vida y competitividad económica los ámbitos rurales y urbanos en Colombia, evidenciando a su vez un marcado sesgo que privilegia las zonas urbanas respecto a las rurales en materia de planeación y gestión territorial. Esta situación ha sido ratificada a través de los indicadores que presentan entidades estatales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de estos asuntos y que se presentan de manera general entre los aspectos de contexto en el presente documento.

A partir del primer gobierno de Juan Manuel Santos y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se plantea el sector agropecuario como una locomotora de crecimiento para la economía del país; según el cual *“El sector agropecuario tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia debido a su participación en el PIB, su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, y por su importancia como proveedor de alimentos para la población e insumos para la industria”* (DNP, 2010, p. 206). Se estima que el crecimiento emergerá del sector agropecuario con repercusiones económicas, sociales y ambientales trascendiendo de las regiones para verse consolidada a nivel nacional. Por su parte, durante su segundo gobierno se definió la Misión para la Transformación del Campo Colombiano como una iniciativa a través de la cual se definirían los lineamientos de política pública para contar con un portafolio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos, con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años.

Esta misión representó uno de los más recientes esfuerzos de aproximación a la realidad rural, expone una amplia problemática que involucra la misma carencia de estudios relacionados con el uso del suelo con un nivel de detalle suficiente para la promoción efectiva de actividades productivas, el costo elevado de los trabajos de su adecuación y la falta de inversión estatal para la provisión de bienes y servicios públicos rurales, el efecto del conflicto entre el uso potencial y efectivo del suelo, la pérdida de ingresos y el deterioro del recursos que éste implica. También, que la promoción de la inversión agrícola requiere una visión estratégica que identifique productos

claves y los principales elementos de sus cadenas de valor, con el fin de focalizar tanto la inversión privada como el apoyo del Estado.

Más recientemente, con la firma del acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, cobra incluso mayor relevancia el campo, espacio en que se ha desenvuelto principalmente el conflicto armado en nuestro país y en el que de manera particular las tierras rurales han representado en buena medida el motivo de origen y primer aspecto a ser atendido según los acuerdos establecidos en este acuerdo. No obstante, los asuntos a resolver en torno al campo sobrepasan por mucho la condición de tenencia de la tierra, ha sido históricamente descuidado, alejado de la agenda pública, zonas rurales en que sus habitantes han subsistido en ausencia de bienes y servicios públicos adecuados y donde ha prevalecido una institucionalidad débil.

Esta investigación busca profundizar las investigaciones realizadas por parte de Mónica Kjöllnerström como investigadora de la CEPAL y el PNUD en el informe Colombia rural Razones para la esperanza en relación al gasto público asociado a las zonas rurales para escalas subnacionales, de manera particular para los municipios de Espinal y Ortega en el Departamento del Tolima y su incidencia en la calidad de vida de sus habitantes rurales. El primer municipio caracterizado por representar uno de los municipios de mayor relevancia agroindustrial, y el segundo por su parte marcado principalmente por la presencia de grupos indígenas, que usan el trueque como medio de cambio, un territorio rural poco mecanizable y por consiguiente con baja propensión a ser explotado agroindustrialmente. En este orden de ideas, municipios que se desenvuelven bajo interpretaciones discriminatorias para su desarrollo, respecto a las cuales la comprensión sobre la calidad de vida de sus pobladores varía tanto desde el punto de vista académico, humano y vivencial.

Otro aspecto en discusión respecto al que se tiene diferentes posiciones refiere a la participación del Estado en dicho desarrollo y la garantía en las condiciones de vida de sus habitantes, en la medida que la política pública del Estado ha sido proclive según algunos autores, a favorecer los intereses particulares de terratenientes y agroindustriales, permitiendo la concentración de la tierra en procura de mejorar indicadores económicos, siendo señalado en ocasiones incluso de participar en procesos de expulsión forzosa así como de despojo a campesinos y comunidades étnicas de sus territorios.

Como investigador, en este documento manifiesto mi interés particular por conocer la relación entre la inversión pública y las condiciones de vida de los pobladores rurales; interés que surge a partir de la actividad laboral en que me desempeño como profesional de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural, donde me encargo principalmente del análisis y orientación de políticas públicas asociadas a instrumentos financieros; interés afín a mi condición de estudiante de la Maestría en Planeación para el Desarrollo. Este estudio se encuentra orientado a identificar la incidencia que tiene la inversión pública en las condiciones de vida de los pobladores rurales; partiendo de una aproximación latinoamericana, nacional y subnacional, hasta descender en los estudios de caso particulares de Espinal y Ortega en el Departamento del Tolima. Aproximación a la realidad subnacional que busca profundizar la eficiencia del gasto público a partir de una propuesta metodológica mixta de carácter cualitativa-cuantitativa que busca acercarse a la realidad que se quiere analizar mediante confrontación de fuentes en que convergen narrativas obtenidas mediante entrevistas semiestructuradas y contrastadas con procesamientos estadísticos respecto a variables cuantitativas y la composición de un Índice de Condiciones de Vida a fin de comprender la incidencia de la inversión pública en las condiciones de vida de los pobladores rurales rastreando la impresión de los propios habitantes rurales como de expertos académicos en estos temas.

En cuanto al contenido del documento, está dividido en cuatro (4) secciones. La primera, presenta un contexto de la ruralidad, las políticas públicas vinculadas a ella, las condiciones de vida de los pobladores rurales y la inversión pública asignada a estas zonas. Seguidamente se abordan los elementos conceptuales asociados a la capacidad financiera del Estado, desarrollo rural, calidad y condición de vida de los pobladores rurales, al igual que la acepción misma de los sujetos vinculados a la categoría de habitantes rurales en el marco de una discusión académica que evidencia una disyuntiva para el diseño y aplicación de políticas públicas; posteriormente, se abordan los elementos metodológicos propuestos para la investigación, consistente en un método mixto de carácter cuantitativo y cualitativo, para finalmente presentar las conclusiones que evidencian la complejidad de una relación que dista bastante de una mirada meramente fiscal de la realidad ante discusiones académicas en que hay acuerdos y desacuerdos, sumado a las propias experiencias de los habitantes rurales .

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN**

La agenda pública del país en el marco del acuerdo de paz, influenciada por el decaimiento de las exportaciones de petróleo a causa de la caída en su precio internacional y la resistencia generada frente a la explotación minera que ha sido manifestada mediante mecanismos de participación en varios municipios del país, ha llevado a volcar la vista de nuevo al campo, el cual ha sido marcado durante décadas e incluso siglos por fenómenos de guerra, acaparamiento de tierras, desatención por parte del Estado, subvaloración desde la perspectiva de planeación (denominado como “resto”), una institucionalidad débil y baja presencia del Estado en prácticamente todos los aspectos de la dinámica rural para la atención a los habitantes rurales.

Los diagnósticos más recientes realizados por la Misión de Ciudades (CONPES 3819, 2014) y Misión para la Transformación del (DNP, 2014), han señalado que la tercera parte de los colombianos habitan en zonas rurales, y la mayor extensión del territorio nacional es catalogado como rural (IGAC, 2017), lo cual ubica la ruralidad como un factor de suma importancia. Sin embargo, se advierte dichos diagnósticos que la población rural viene envejeciendo significativamente, se acentúan procesos de violencia intrafamiliar, la pobreza monetaria rural es tres veces mayor que la de los habitantes rurales, la tenencia de la tierra se caracteriza principalmente por su condición de informalidad; se despoja y expropia forzosamente a pobladores rurales de sus tierras, entre otras problemáticas. Estas situaciones pueden ser observadas como una demanda a la acción activa por parte del Estado para mejorar las condiciones de vida y competitividad del campo; pero también de manera complementaria el respeto por la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades étnicas respecto a sus decisiones y manejo de recursos en el marco de su derecho al desarrollo propio.

En relación a estas exigencias y frente a una ruralidad desprovista de instituciones públicas que representen acuerdo claros que garanticen el bienestar de los habitantes rurales, cobra sentido revisar la capacidad del Estado, así como de los recursos disponibles para atender las necesidades dispuestos para ellos, del mismo modo que la incidencia que tiene la inversión pública en las condiciones de vida de los pobladores rurales.

Cabe notar que las investigaciones relacionadas al gasto público en zonas rurales en el contexto latinoamericano son escasas, se destacan entre ellas los estudios realizados por (Kjöllerström, 2004) en relación al papel del gasto público en la competitividad del sector agrícola para América Latina y las realizadas por la CEPAL y la FAO<sup>1</sup>. Por su parte, para el caso colombiano se encuentran básicamente el Informe del PNUD Colombia Rural – Razones para la Esperanza (2011) y la Universidad Católica de Colombia<sup>2</sup>. Adicionalmente, estas investigaciones tienen un marcado acento en la información disponible a nivel nacional, lo que lleva a Mónica Kjöllerström a advertir sobre la necesidad de contar con mayor información a escala subnacional e incrementar las investigaciones sobre esta realidad. En tal sentido la presente investigación busca avanzar en profundizar los casos subnacionales a partir de una propuesta metodológica que confronta fuentes orales mediante la aplicación de encuestas a sujetos de esta investigación con información cuantitativa dispuesta en sistemas públicos de información fiscal así como relacionada con condiciones de vida tomando como referencia dos casos de estudio que en este caso son Espinal y Ortega en el Departamento del Tolima.

---

<sup>1</sup> Políticas públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público. Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006.

<sup>2</sup> Impacto del gasto público en la dinámica económica regional, Henry mendoza y Carlos Andrés Yañez, Universidad Católica de Colombia, 2014.

## **OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS**

### **Objetivo General**

Determinar la incidencia de la inversión pública sobre las condiciones de vida de los pobladores rurales en los municipios de Espinal y Ortega (Tolima), entre los años 2014 y 2016.

### **Objetivos Específicos**

- Identificar los elementos teóricos y contextuales que explican la inversión pública y las condiciones de vida de los habitantes rurales.
- Aplicar instrumentos cualitativos y cuantitativos para determinar las condiciones de vida rural para los municipios de Espinal y Ortega.
- Analizar la relación entre la inversión pública respecto a sus efectos de la condición de vida de los pobladores rurales.

## 1. CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA RURALIDAD EN COLOMBIA

En el marco de los diálogos de paz entre el gobierno nacional y las FARC firmado el 12 de noviembre de 2016, se ha definido como primer punto de la agenda de negociación el tema de tierras rurales, en el que se manifiesta que *“una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales”* (Acuerdo de paz, 2016, p. 8). No obstante, la resolución de los conflictos vinculados a la compleja realidad social y fenómenos de violencia que han transcurrido en las zonas rurales del país<sup>3</sup>, requiere adicionalmente al reparto equitativo de las tierras, el abordaje de las condiciones de vida de los habitantes rurales de acuerdo a sus diferencias sociales, culturales, étnicas, económicas y geográficas predominantes en los territorios rurales; respuesta demandada ante un evidente descuido por parte del Estado y la sociedad en general frente al campo y sus habitantes, fiel reflejo de políticas públicas desarticuladas, una institucionalidad débil y ante los complejos retos que representa un territorio que representa más del 98% de la plataforma continental colombiana de acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2017) en que habita la tercera parte de la población colombiana.

Este panorama de descuido por el campo colombiano ha sido ratificado por diferentes actores durante décadas, a manera de ejemplo de estas declaraciones, en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 - Colombia Rural razones para la Esperanza, manifiesta que *“el Estado colombiano no ha discutido seriamente ni ha hecho una reflexión consistente sobre el tipo de institucionalidad requerido para atender la problemática del campo y crear las condiciones institucionales que garanticen una estabilidad en el crecimiento y el desarrollo rural”* (PNUD, 2011, p. 18). Reafirmado a su vez por la ANUC, quienes manifiestan que *“la última acción consistente del Estado en el tema rural, remonta a los años sesenta del siglo pasado, cuando el gobierno diseñó y*

---

<sup>3</sup> Ver: SANCHEZ, Gonzalo. Guerra y política en la sociedad colombiana. El Ancora. Bogotá, 1991; ESPINOSA, Nicolás. Violencia y vida campesina: reconstrucción etnográfica de la violencia de la vida diaria en zonas rurales de la Sierra de la Macarena. Revista Nacional de Sociología No. 27, 2006; FAJARDO, Darío. Violencia y desarrollo. Transformaciones Sociales en Tres Regiones Cafeteras del Tolima 1936-1970, Bogotá: Ed. Suramerica, 1979; HENDERSON, James. Un estudio de la violencia en metrópoli y providencia. El Ancora Editores, Bogotá, 1984.

*trató de implementar políticas generales y estructurales que contribuyen al acceso productivo de las tierras por parte de la población campesina, con programas de titulación de tierras a gran escala, colonización agraria dirigida, programas de redistribución, adjudicación de tierras a campesinos sin tierra, y promoción de las organizaciones campesinas”* (Acción Social, 2011, p. 8).

En consonancia con lo anterior y como aspecto indicativo por parte de diferentes autores que investigan la distribución y tenencia de la tierra en Colombia, se ha señalado que la concentración de las tierras ha estado marcada desde la época del colonialismo por sus prácticas feudales, cuyas consecuencias coexisten aún hoy fruto de las políticas que propenden por intereses particulares de propietarios latifundistas, tal como se presenta en el contexto descrito a continuación:

### **1.1. Una política que ha propendido por la concentración de las tierras rurales**

Desde una perspectiva histórica, particularmente para el caso colombiano se distinguen periodos y momentos que contribuyeron a la acumulación de tierras, se destacan el periodo comprendido entre 1830-1930, así como las guerras civiles del siglo XIX con las que se fomentó el desarrollo de apuestas económicas proclives a la concentración de tierras. De acuerdo con Absalón Machado *“la política de concesiones y venta de baldíos por el Estado, las expropiaciones que generaban las guerras y la operación de un mercado incompleto e imperfecto de tierras se combinaron para conformar una estructura agraria fundamentada en la concentración y el control de la propiedad rural por parte de terratenientes”* (Machado, 2009, p. 13).

Por su parte, Catherine LeGrand señala además que *“...de todos los territorios concedidos por el gobierno colombiano a individuos privados o corporaciones desde 1830 hasta 1930, el ochenta por ciento estaba dividido en propiedades de mil o más hectáreas, mientras que menos del cinco por ciento de los títulos de tierras fueron a propiedades menores de cien hectáreas. Estas estadísticas indican que la privatización de las tierras públicas reforzó el predominio de la gran propiedad”* (LeGrand, 1984, p. 24), muestra de que se consolidaba el proceso latifundista en el país. LeGrand además indica que los estudios sobre la expansión de la frontera agrícola en Colombia se centran casi exclusivamente en el proceso de la colonización antioqueña en que se pobló el sur de Antioquia y el Viejo Caldas durante el siglo XIX, producto de lo cual se genera una próspera sociedad de familias campesinas cuyo desarrollo histórico dio paso a las haciendas cafeteras.

Sumado a esto, en años más recientes ha sido cuestionada por nuevos estudios, que muestran el papel central que jugaron las élites, dirigiendo el proceso de asignación de tierras y beneficiándose de él. Razón por la que LeGrand expone que *“mientras que el gran latifundio que salpica el campo colombiano es una desafortunada herencia del régimen colonial español, la colonización de las tierras públicas llevó a una distribución más equitativa de los derechos de propiedad. El asentamiento en las fronteras permite a los pobres del campo el acceso a las tierras: ofrece independencia y oportunidad para mejorar su situación económica”* (LeGrand, 1984, p. 15). Esta disposición por parte de dirigentes de la época marca la reforma agraria que ven en la colonización de las tierras de frontera una solución a las tensiones sociales generadas por la concentración de la tenencia de la tierra en el centro del país.

Entre tanto, la incorporación de inversión extranjera dio un giro importante a la política pública de comienzos del siglo XX, la cual estuvo orientada a promover su inserción y la conformación de nuevos latifundios. De acuerdo a LeGrand *“Las élites de la costa escudriñaron los viejos archivos familiares buscando títulos antiguos de tierras que nunca habían visto, las cuales vendieron a los extranjeros por una fácil ganancia. Esta clase de negocios de propiedad raíz fue particularmente común en la zona bananera de Santa Marta, donde entre 1899 y 1929 la United Fruit Company acumuló sesenta mil hectáreas de su propiedad”* (LeGrand, 1984, p. 28). Una vez quienes habían ocupado las tierras formalizaron sus derechos de propiedad por medios legales o no, continuaron con la tarea de asegurar la fuerza de trabajo para ponerlas a producir, encontrando en los colonos que habían ocupado ya estos predios durante años y podrían acudir a la tenencia legítima de las tierras los jornaleros para las actividades de cultivos; situación que conllevó a confrontaciones entre latifundistas y colonos por la propiedad de las tierras, convirtiéndose estos últimos muchas veces en arrendatarios.

Con cualquier alternativa que escogieran, los campesinos perdían. Si decidían emigrar, dejaban atrás el trabajo de muchos años tan sólo para moverse a nuevas tierras de fronteras, donde con el tiempo llegaron nuevamente a ser desposeídos de sus tierras. Si, por el contrario, el campesino firmaba el contrato de arrendatario, perdía el derecho a reclamar la tierra y renunciaba al control sobre su propio trabajo. Por lo anterior y a medida que los colonos se fueron familiarizando con la legislación, cada vez y con más frecuencia rehusaban o bien a firmar los contratos de arrendamiento

o a evacuar sus parcelas. Encontrada esta oposición, los propietarios llamaban a las autoridades locales para expulsar los colonos, lo cual generó incluso confrontaciones violentas.

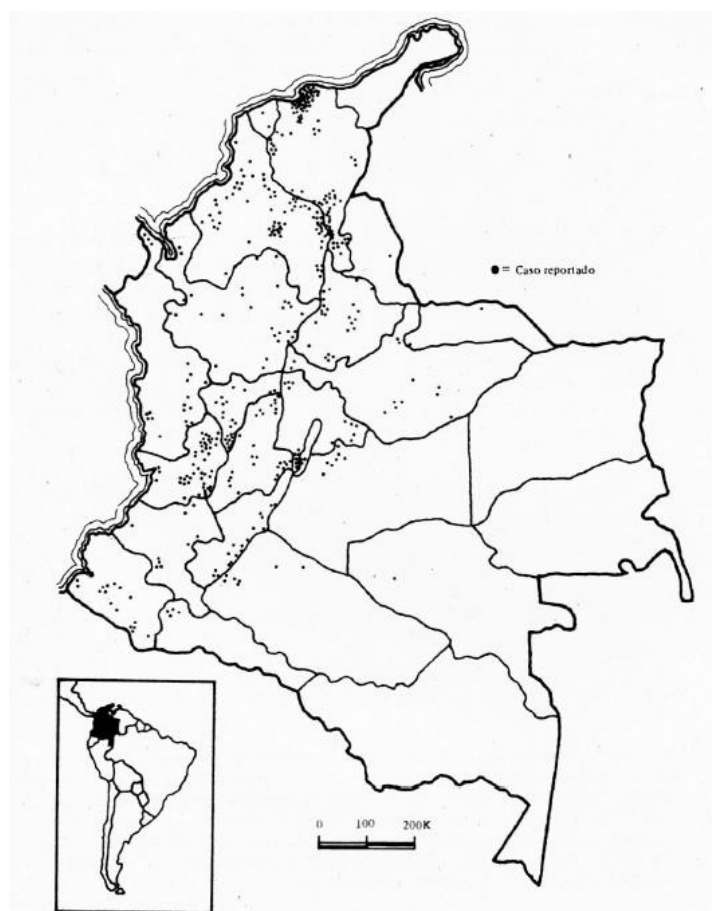
## **1.2. Política agraria, conflicto y violencia**

El conflicto histórico por la tierra en el país se ha vivido un proceso de concentración y acaparamiento de la propiedad rural que ha generado desplazamiento forzado y despojo en la población rural que se replican aún en la actualidad. Entre finales del siglo XIX y comienzos del XX en las áreas donde la población de colonos predominaban y donde los aliados de las clases medias estaban presentes, los conflictos entre colonos y empresarios agrícolas se extendieron por décadas. Se destacan entre estos casos procesos en los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Caldas, Antioquia y varios departamentos de la Costa Atlántica. La ilustración 1 contiene un mapa, elaborado por LeGrand, que muestra aquellas zonas donde los colonos trataron activamente de defenderse contra las expropiaciones entre los años 1875 y 1930; cada punto representa un conflicto en el cual al menos veinte colonos se vieron envueltos. Al indicar los lugares donde los conflictos entre colonos y los empresarios agrícolas se llevaron a cabo, se encuentra un panorama de los frentes de la expansión económica y desarrollos de la frontera en Colombia durante el período del crecimiento de la agricultura de exportación según LeGrand.

Las confrontaciones han estado asociadas a fenómenos como las usurpaciones frecuentemente violentas de tierras y territorios de campesinos e indígenas, apropiaciones indebidas de baldíos de la nación, imposiciones privadas de arrendamientos y otros cobros por el acceso a estas tierras, en muchas ocasiones con el apoyo de agentes estatales, así como invasiones por parte de campesinos sin tierras o por contar con tierras insuficientes, fruto de lo cual se constituyeron predios de manera irregular.

Estas situaciones han sido en ocasiones el resultado de la acción del Estado a favor de intereses excluyentes, expresada en decisiones políticas en torno a la ocupación del territorio y la asignación de derechos sobre el mismo.

Ilustración 1: Áreas en que se presentaban enfrentamientos entre colonos y empresarios agrícolas 1875-1930



Fuente: (LeGrand, 1984, p. 38)

Retomando el proceso de paz señalado al inicio de este documento, una de las acciones contempladas para el desarrollo de este acuerdo fue la conformación de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas<sup>4</sup>, cuyos participantes se han manifestados respecto a algunos de los temas vinculados proceso. Este es el caso del Darío Fajardo – Investigador en asuntos agropecuarios, quien al referirse al conflicto sobre las tierras lo presenta como un factor desencadenante del conflicto social y armado y señala:

---

<sup>4</sup> El informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) está compuesto por 12 ensayos, elaborados por destacados académicos, con la finalidad de determinar los orígenes, las causas y los efectos o impactos del conflicto, así como también para establecer los factores y las circunstancias que han contribuido a su permanencia.

*“Estas confrontaciones han estado asociados fenómenos como las usurpaciones frecuentemente violentas de tierras y territorios de campesinos e indígenas, apropiaciones indebidas de baldíos de la nación, imposiciones privadas de arrendamientos y otros cobros por el acceso a estas tierras, en no pocas ocasiones con el apoyo de agentes estatales, así como invasiones por parte de campesinos sin tierras o con poca disponibilidad de ellas, de predios constituidos de manera irregular”* (Fajardo, 2014, p. 3).

El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno o (IDMC) por su nombre en inglés, ha preparado informes para el caso de algunos países que viven el flagelo del desplazamiento forzado y entre ellos Colombia, de acuerdo a su informe los siguientes relatos evidencian situaciones de despojo y desplazamiento forzado en que han participado miembros del Estado como agentes de desplazamiento con ejercicio de la fuerza:

*“A la gente le tocó desplazarse en 1997. Cuando se da lo del desplazamiento, nos tocó salir, se puede decir sin nada, porque llega de repente. Se inicia el desplazamiento con una operación que se llama Génesis<sup>5</sup>; sí, en ese entonces fue comandada por un general llamado Rito Alejo del Río<sup>6</sup>. Inicialmente se inicia en el Bajo Atrato, en la cuenca del Truandó, Salaquí y Domingodó; allá se inicia el bombardeo indiscriminado con todas las comunidades”* (IDMC, 2007, p. 177)

*“No sabemos el por qué han tenido que sacarnos de la tierra forzosamente sabiendo que nosotros somos los dueños. Eso a uno lo llena como de preocupación, pero sabemos que todo esto se da por los grandes proyectos que han pretendido montar en nuestra zona, por ejemplo, como el monocultivo de palma aceitera, la explotación del arracacho<sup>7</sup> en la cuenca del Bajo Atrato, el Medio Atrato, la*

---

<sup>5</sup> Operación militar realizada en febrero de 1997 por la Brigada xvii del Ejército, con sede en Carepa (Antioquia).

<sup>6</sup> Comandante de la xvii Brigada entre 1995 y 1997 y retirado del Ejército en 1999 por el presidente Pastrana, por fuertes presiones de Estados Unidos por sus vínculos con grupos paramilitares. En 2004, la Fiscalía precluyó la investigación por pruebas insuficientes.

<sup>7</sup> *Matrichardia arborecens*, planta nativa. Por la calidad de sus fibras, es de gran interés para la fabricación de papel. En marcha hay un proyecto para utilización de plantas nativas, sin considerar sus efectos ambientales.

*explotación minera en el cerro Careperro<sup>8</sup> y toda la represa de energía por la parte de Urrao” (IDMC, 2007, p. 180).*

Las citadas referencias son muestra de un proceso continuo apropiación de tierras que no distingue sobre el derecho de propiedad que se ejerce por parte de los propietarios y tenedores de la tierra en diferentes latitudes del país, y que tiene como factores comunes la imposición de un modelo económico que propende por beneficiar los intereses de quienes promueven actividades extractivas de envergadura, proyectos de infraestructura y agrícolas de gran escala, o la mera tenencia para el acaparamiento de tierras sin que esta sea eficiente como es el caso de la actividad ganadera en distintas áreas del país; lo cual no propicia el bienestar de los pequeños productores, tenedores y atenta en muchos casos contra los derechos de los pueblos indígenas y grupos étnicos; aduce a la duda sobre si la preocupación por la tenencia de tierras rurales tiene su origen en su distribución equitativa para favorecer a los campesinos, o por el contrario puede interpretarse como un intento de disminuir el riesgo jurídico sobre el derecho a la propiedad que requieren los demandantes de tierras para legitimar su adquisición como parece haber sido la tendencia desde la época de la colonia y que hoy persiste mediante fenómenos de extranjerización de tierras.

El total de las tierras despojadas y abandonadas suman 6 millones de hectáreas; la mitad tiene trámite de protección y corresponde a una superficie del 5,9% del área agropecuaria del país<sup>9</sup>, y entre tanto el Coeficiente Gini de concentración de tierras ha incrementado a partir del año 2005, ubicándose en niveles de 0,86 y 0,89<sup>10</sup> respectivamente (Ibáñez y Muñoz, 2011, p. 2), mientras que el sector rural colombiano se caracteriza por la baja calidad de vida de la mayoría de la población campesina, causada por la falta de disponibilidad de tierra, de servicios básicos apropiados, educación y salud de calidad, infraestructuras, crédito, entre otros.

---

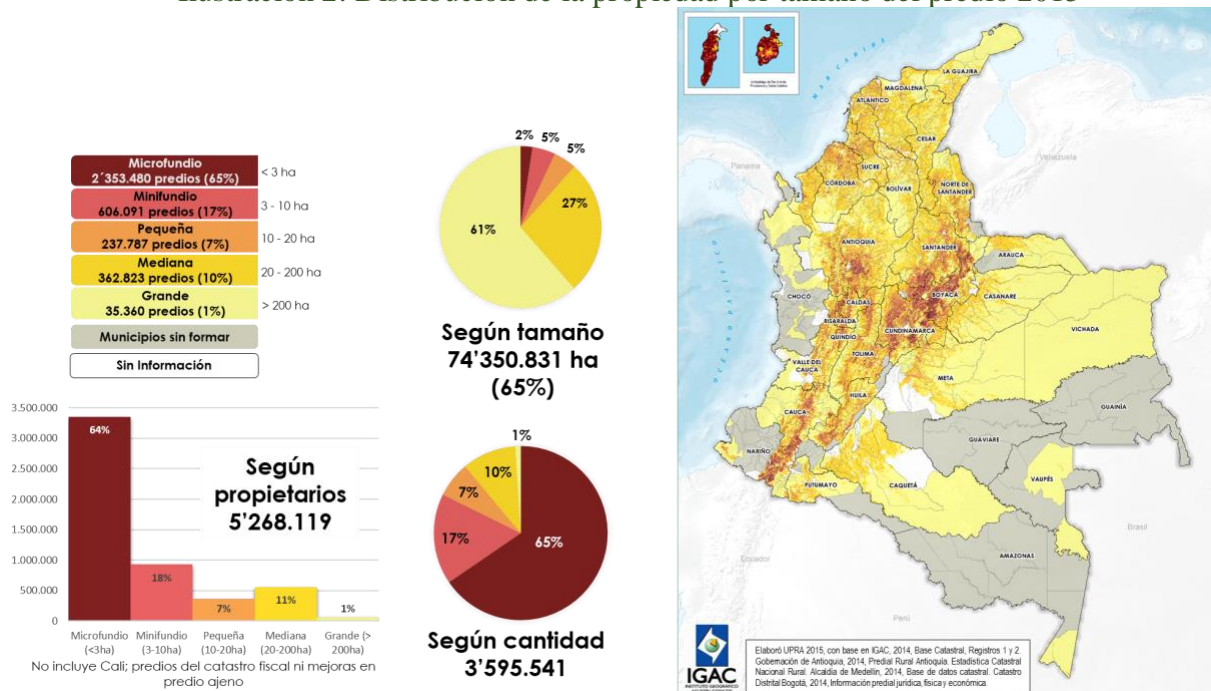
<sup>8</sup> En los municipios de Murindó (Antioquia) y Carmen de Darién (Chocó), por parte de la Muriel Mining Corp.

<sup>9</sup> Cifras del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia (RUPTA).

<sup>10</sup> Una de las formas más comunes para medir la concentración de la tierra es empleando el coeficiente Gini. Este coeficiente muestra que cuando el valor es más próximo a 1 se trata de una situación en la cual la posesión de la tierra recae en pocos individuos. Entre tanto, si se trata de un valor cercano a cero indica que la propiedad de la tierra está distribuida en una mayor cantidad de individuos, en este caso se trata de una situación en la que hay una menor concentración de la variable y por tanto una distribución más equitativa de la tierra. En este caso un coeficiente de entre 0,86 y 0,89 refiere a una distribución altamente desigual de las tierras en Colombia.

El resultado de un proceso que ha beneficiado a en primera instancia a la familias de grandes haciendas con la expansión de sus propiedades a costa de los predios baldios de la nación, seguida por la misma tendencia a favor de la agroindustria y ahora por la extranjerización de tierras rurales, nos colocan ante un escenario en que el 1% de los propietarios rurales son identificados como propietarios del 61% del área rural continental transable, mientras que el 65% de la población ocupan tan solo el 2% del área, tal como lo muestra la siguiente ilustración, evidenciando el alto nivel de inequidad en distribución de la propiedad en el ámbito rural.

Ilustración 2: Distribución de la propiedad por tamaño del predio 2015



Fuente: (UPRA, 2017).

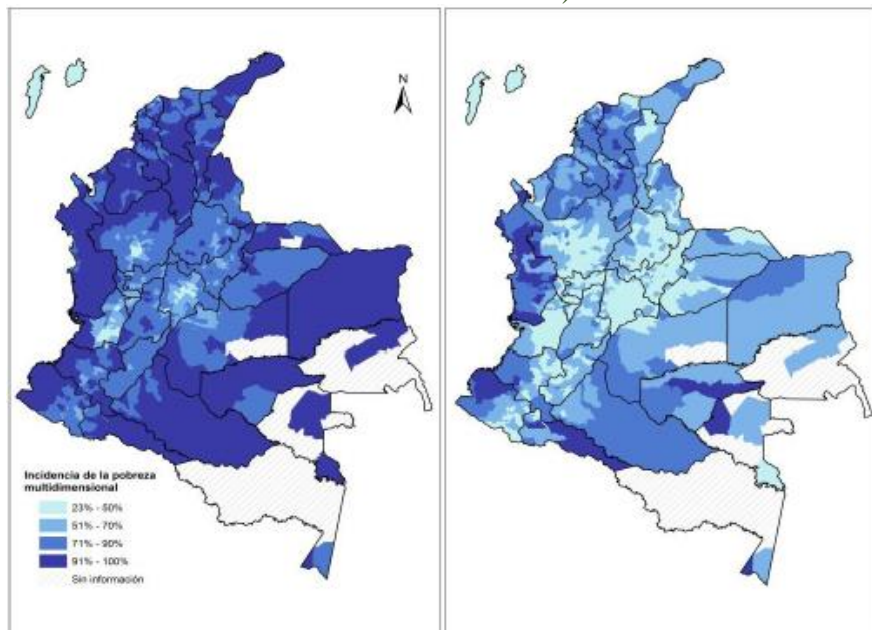
### 1.3. Calidad de vida de los habitantes rurales respecto los urbanos

La discusión en torno a la propiedad de las tierras y la provisión de materias primas y alimentos de los territorios rurales, en este orden de prioridades; parece haber y estar siendo la prioridad de la política pública agropecuaria desde la mirada eminentemente sectorial; sin embargo la comprensión de que en los territorios rurales habitan ciudadanos sujetos de derechos, parece no ser un asunto de política pública suficientemente relevante, evidencia de esta afirmación ha sido abordada en documentos de orientación de política relativamente recientes como en Informe Colombia rural:

Razones para Esperanza elaborado por el PNUD de 2011, o los informes de las misiones de ciudades y transformación del campo preparados por el DNP entre 2014 y 2015. A continuación se presentan algunos de las situaciones identificadas en estos documentos respecto a la condición de vida de los habitantes rurales respecto a los urbanos, situaciones que evidencian una brecha significativa entre estos grupos de ciudadanos.

De acuerdo a la Misión para la transformación del campo, la incidencia de la pobreza rural es mayor que la urbana, tanto en materia de pobreza monetaria como vista en la lógica de la pobreza multidimensional, los pobladores de las zonas rurales tienen menores oportunidades de desarrollarse plenamente y como consecuencia existen muy pocas posibilidades de que mejoren sus condiciones socioeconómicas. Esta situación se hace evidente en la Ilustración 3, donde se presenta la incidencia de la pobreza multidimensional a partir de información del censo realizado en 2005, en esta imagen se comparan la calidad de vida entre cabecera y población dispersa para cada municipio, respecto a lo que la misión menciona que *“existe una doble exclusión de la población rural, la población rural es más pobre que la urbana al interior de cada municipio, y a su vez entre grupos de municipios, son más pobres en los municipios de la periferia que sus contrapartes en los del centro”* (DNP, 2015, p. 13).

Ilustración 3: Incidencia de la pobreza multidimensional 2005 (izquierda: población dispersa; derecha: cabeceras)



Fuente: Elaboración (DNP, 2015) con datos del DANE, Censo 2005.

Esta información se constituye a partir de información reportada en las Encuestas de Calidad de Vida (ECV), las cuales evidencian que mientras que en 2003 la pobreza rural era 1,9 veces mayor a la pobreza urbana, en 2013 la relación fue de 2,5 en la misma relación. Según la ECV 2013, mientras que el 46% de la zona rural era pobre multidimensionalmente, solo el 18,5% de la población urbana se encontraba en la misma condición. Sin embargo, por la naturaleza de los indicadores que componen el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), esta diferencia se puede interpretar como las deficiencias en las oportunidades de la población rural que llevan a bajos niveles de capital humano, ahondadas por las dificultades en el acceso a bienes y servicios sociales básicos (DNP, 2015, p. 14), pero que evidencian además una marcada incidencia de características urbanas para medir, podría afirmarse que bajo el mismo rasero, las condiciones de vida de los habitantes rurales, esto es, condiciones de acueducto, alcantarillados, estado de muros y pisos en la vivienda, etc., siendo que las posibilidades de acceso a agua potable, energía, vivienda, entre otros satisfactores de bienestar han sido bastante disímiles durante siglos entre los ámbitos urbanos y rural.

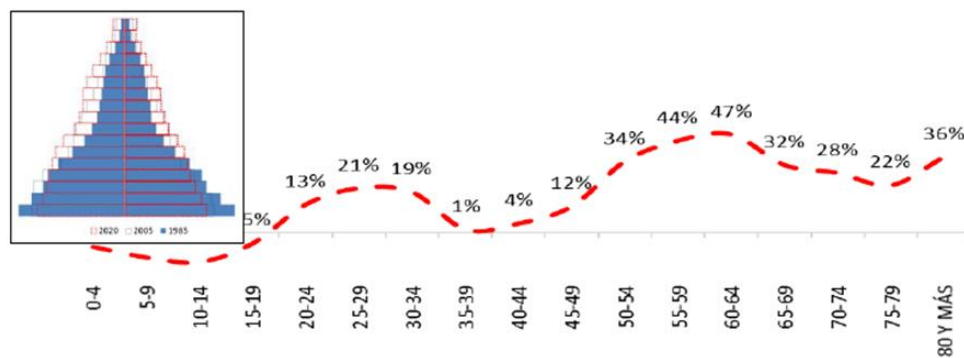
La misma misión en sus documentos señala que *“Debido a la geografía heterogénea de nuestro mundo rural, y a las desigualdades que han caracterizado el desarrollo regional del país, el mundo rural abarca desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias hasta otras extremadamente pobres, generalmente en las regiones más apartadas del país. En cualquier caso, el atraso relativo del campo se hace evidente a través de indicadores asociados a pobreza extrema y multidimensional. Las mayores carencias en este último caso se dan en materia educativa (analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar), acceso a agua y saneamiento y menores oportunidades laborales”* (DNP, 2014, p. 6). Para efectos del análisis se presentan aquí algunas de las condiciones de calidad de vida que sobresalen respecto a la brecha urbano rural, estas son:

#### **a) Envejecimiento de la población rural**

La composición por edad de la población rural refleja una tendencia decreciente en la población joven para el período intercensal entre 1993 y 2005, lapso en que la población en las cabeceras municipales creció a una tasa del 2% anual, mientras que la rural decreció a razón del 0,09%. Las causas para esta reducción en la población están asociadas por una parte a una caída de las tasas de

fecundidad con algunas particularidades asociadas a la fecundidad adolescente, y por otro, a un incremento en la migración hacia las ciudades por parte de la población más joven (DNP, 2015, p. 6). De acuerdo a la misión esta tendencia indica que para el año 2020 van a presentar variaciones porcentuales negativas, mientras que en las edades superiores (más de 50 años), se proyectan cambios que van desde el 22% para la población entre los 75 y los 80 años, hasta el 47% en la población entre los 60 y los 65 años (Ilustración 4).

Ilustración 4: Pirámide poblacional área rural y cambios porcentuales por grupos quinquenales de edad



Fuente: Elaboración DNP-DDRS con base en series de población y DANE.

La materialización de estas proyecciones podría representar que en el mediano plazo una amenaza a la inseguridad alimentaria de los propios habitantes rurales y posiblemente la demanda creciente de alimentos al exterior por parte de nuestro país que cuenta con un potencial importante para la producción de los mismos, sumado a un campo desprovisto de equipamientos para la atención en salud, educación y demás servicios y bienes básicos, ni una política de atención integral a la esta población que motivan la emigración rural, sin mencionar el conflicto armado, desplazamiento forzado y despojo, que sobrepasan la problemática señalada por misión frente a la problemática demográfica que refiere principalmente a la ausencia de un Sistema de Protección Social adecuado para las personas que actualmente están en edad productiva, que no están ahorrando, junto con la inexistencia de una política nacional de economía del cuidado.

#### b) Pocas oportunidades laborales para los jóvenes

El campo en Colombia, aunque fructífero, no resulta un ambiente propicio para el desarrollo de los proyectos de vida de los jóvenes que allí residen. Efecto del conflicto armado, el reclutamiento forzado de jóvenes por parte de los distintos grupos armados, sumado a la precariedad de los

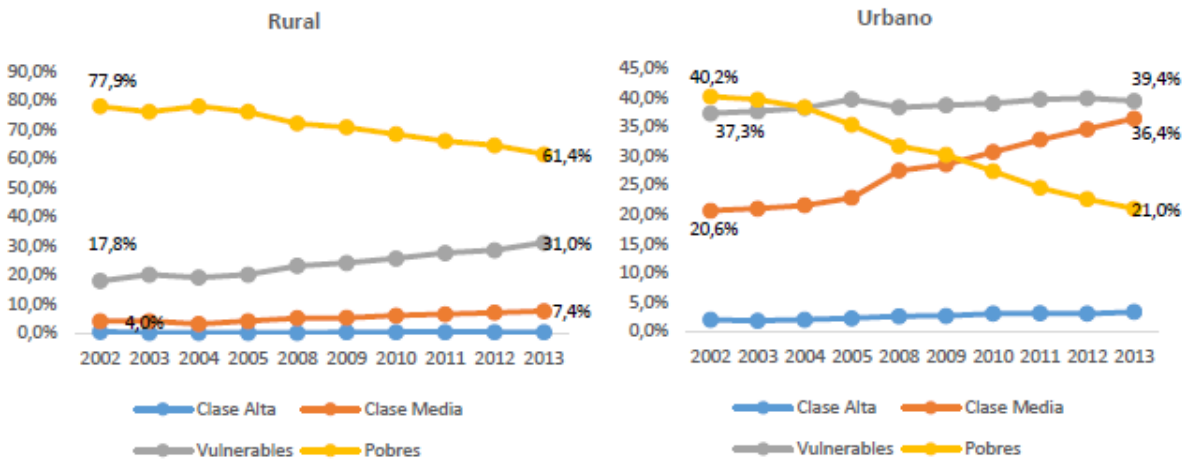
ambitos rurales, la ausencia de ofertas laborales y una educación que no corresponden a su realidad, promueven el desplazamiento de los jóvenes rurales a las ciudades en búsqueda de oportunidades y el desarrollo de sus propias capacidades.

Los pobladores rurales que de acuerdo a la naturaleza de sus labores, vinculadas especialmente a producción de alimentos y otras labores no agropecuarias desarrolladas en territorios rurales, experimentan condiciones muy marcadas de pobreza por ingresos respecto a los habitantes urbanos. *“El problema es la calidad del empleo, entendida en términos de formalidad y de ocupación plena, y los ingresos generados por los pobladores del campo que son muy bajos”* (Leibovich & Nigrinis, 2006, p. 2), mercado que se caracteriza por empleos de baja calidad (cuenta propia, jornaleros, trabajadores familiares sin remuneración, inestabilidad laboral y/o estacionalidad del empleo e ingresos precarios). En efecto, el 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al SMMLV, mientras que en el área urbana, esta proporción es de apenas del 39,4% (DNP, 2015, p. 11).

### **c) Pobreza monetaria**

Por su parte, los hogares rurales tienen limitadas capacidades para acumular activos y generar ingresos; generalmente la mayoría de estos ellos no poseen ningún activo productivo y un porcentaje muy pequeño de ellos, el 3,9% logra acumular al menos tres de los activos: tierra, asistencia técnica, crédito o riego, para el desarrollo de sus actividades productivas. Esto repercute negativamente en la rentabilidad de las actividades y por ende en los ingresos de los hogares (DNP, 2015, p. 12). Adicionalmente, se puede afirmar que la población rural parece tener una muy baja capacidad de movilidad social, entendida esta como un mejoramiento de los ingresos, independiente de la situación socioeconómica inicial del hogar.

Ilustración 5: Distribución de la población por clases basadas en el ingreso según zona



Fuente: Angulo, Gaviria y Morales (2013) sobre las ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2013 del DANE, en (DNP, 2015).

Si bien ha habido una disminución de la pobreza en las zonas rurales, esta población no parece haber logrado un salto efectivo hacia un estado en el que esté relativamente a salvo de contingencias. Por el contrario, según la metodología del estudio de Angulo, Gaviria y Morales, “para el 2013 la clase media en la zona rural representaba solo el 7,4% de la población, mientras que la clase media urbana ya había alcanzado el 36,4 %. En la zona rural, el grupo principal sigue siendo la población pobre mientras que en la urbana el panorama es distinto y por ende los retos de política social otros, puesto que ya casi la clase media es el principal grupo” (DNP, 2015, p. 13).

Según esta distribución, puede observarse contrastes importantes en cuanto a clases socioeconómicas entre los territorios urbanos y rurales; entre los más representativos se encuentra una mayor representación del grupo denominado vulnerable y clase media de la población urbana respecto a la rural, siendo la población pobre la de mayor representación en el ámbito rural, la cual representa en 2013 el 61,4% de la población rural, una población denominada vulnerable con tendencia creciente y una muy baja representación de las clases media y alta.

En orden a las problemáticas presentadas, autores como Absalón Machado proponen, que a fin de promover el desarrollo rural se demanda trabajar con un concepto renovado de la ruralidad; como él mismo propone al presentar el desarrollo rural con enfoque territorial como un espacio histórico y social, delimitado geográficamente. Indica además que:

*“Transformar la ruralidad en territorio es una tarea de toda la sociedad liderada por el Estado, que implica nuevos instrumentos, otras visiones y concepciones sobre el desarrollo, nuevos arreglos y relaciones institucionales, y el desafío se ubica en agendas pendientes en áreas de la política pública, para lograr la provisión de bienes públicos, facilitar la producción y asegurar la transparencia de los mercados, proteger y apoyar los sectores económicos más débiles (por ejemplo, la agricultura familiar) y fortalecer la propia institucionalidad. Además, están el apoyo a los pobres y la seguridad alimentaria y nutricional, el medio ambiente y las prevenciones de los riesgos, sin dejar de mencionar la superación de los conflictos que afectan el desarrollo rural”* (Machado, 2012, p. 18).

Esto también evidencia la ausencia de una política pública diferenciada entre campesinos, medianos y grandes empresarios agropecuarios. Si bien en materia de crédito para la actividad agropecuaria hay una diferenciación entre estos grupos, la política de desarrollo rural dispuesta en la Ley 101 de 1993 - Ley General Desarrollo Agropecuario, ha venido teniendo una serie de modificaciones por las que no responde actualmente al espíritu que inspiró su promulgación, que era el de garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia agropecuaria, llegando al punto de desatender la especial protección a la producción de alimentos, lo cual repercute directamente en la calidad de vida muy especialmente de los campesinos como en su posibilidad de generar ingresos, capitalización y autosustento.

#### **1.4. Prevalencia de lo urbano sobre lo rural en los procesos de planeación**

Otro aspecto y no menos importante que considerar en relación a las políticas públicas con incidencia en los territorios rurales, corresponde al ordenamiento del territorio, marcado especialmente por buscar la comprensión de los fenómenos y dinámicas del suelo urbano y dejando prácticamente a un lado el ámbito rural, denominado este último tradicionalmente como “resto”<sup>11</sup>, lo cual evidencia una discriminación en términos de la planeación entre los ámbitos urbano y rural para las diferentes escalas territoriales. Esta tendencia privilegia en materia de gestión de las políticas públicas al ámbito urbano por sobre lo rural, y consecuentemente subvalora la riqueza cultural,

---

<sup>11</sup> Se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas. Fuente: DANE. Cartilla de Conceptos Básicos. [https://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf).

económica y de biodiversidad con que cuentan los ámbitos rurales, pareciendo no ser conscientes de que los habitantes rurales también son ciudadanos y demandan al igual que en las ciudades acceso a agua potable, saneamiento básico, salud, educación, energía, como necesidades básicas, etc. Y resagando con el paso de décadas sus condiciones y calidad de vida.

Bien advierte en este sentido el investigador español Antonio D. Cámara, que la explicación del desinterés por la condición de la ruralidad y la calidad de vida en el campo, surgió en la cuna de la industrialización, a partir de la cual *“el medio rural se ha considerado como el hinterland de la ciudad, condicionado al abastecimiento y el desarrollo de las ciudades y de los procesos de industrialización en general. De ahí que abunden los estudios sobre la evolución productiva de los sistemas agrarios y sus aspectos anexos (los sistemas de propiedad, la evolución de los cultivos, etc.) siendo relativamente escasos los trabajos centrados en las condiciones de vida bajo las que se desarrollaba este entramado económico”* (Cámara, 2007, pp. 90-91), evidencia de un modelo de desarrollo rural marcado fundamentalmente por una visión productivista, más que por una comprensión integral de desarrollo que promueva mejores condiciones de vida para los pobladores rurales como compensación al aporte que realiza la ruralidad y sus habitantes a la economía y la sociedad en su conjunto, en medio de las asimetrías para la comercialización e incentivos que existen por ejemplo entre países europeos y Estados Unidos respecto a latinoamérica y particularmente en Colombia.

Sumado a lo anterior, la subvaloración de los territorios rurales en las tareas de investigación y planificación de su realidad implica la noción de la planificación misma. Esta realidad es reconocida recientemente por el Departamento Nacional de Planeación al manifestar en la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia al manifestar que *“los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) hacen énfasis en el ordenamiento de los suelos urbanos, sin considerar el ordenamiento de los suelos rurales y de expansión, ni las conexiones y correspondencias entre los suelos urbanos y rurales de los municipios vecinos”* (CONPES 3819, 2014, p. 19) advierte sobre la necesidad de brindar mayor atención a la planificación y gestión de los territorios rurales tanto la reglamentación de sus usos y aprovechamientos pero sobre todo en cuanto a que se diseñen e implementen política públicas acordes a las necesidades, oportunidades y naturaleza del ámbito rural y sus habitantes.

Una declaración complementaria a la anterior se realiza en los documentos de trabajo preparados por la misión para la transformación del campo en los que se manifiesta que “*la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado: cerca del 60% de los municipios que tiene Colombia deben considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30% de la población del país*” (DNP, 2014) y consecuentemente a ello propone una caracterización de municipios de acuerdo a su nivel de ruralidad como se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1: Número de municipios según categorías de ruralidad

Año 2014	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )	Población en la cabecera (miles)				Total
		Más de 100	25 a 100	Menos de 25		
				< 70% resto	> 70% resto	
> 100	41	63	106	34	244	
50 - 100	6	22	140	91	259	
10 - 50	1	16	277	203	497	
0 - 10	0	3	56	43	102	
Total	48	104	579	371	1102	

- Ciudades y aglomeraciones**  
12 grandes ciudades + sus aglomeraciones
- Intermedio**  
Cabeceras de más de 25 mil + cabeceras más pequeñas con densidades altas
- Rural**  
Cabeceras pequeñas con densidades intermedias (10 y 100 hab/km<sup>2</sup>)
- Rural disperso**  
Cabeceras pequeñas y densidades muy bajas (< 10 hab/km<sup>2</sup>)

Fuente: (DNP, 2014)

Por su parte en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 denominado Razones para la esperanza, elaborado por el PNUD también argumenta en consonancia a la precariedad de planificación de los ámbitos rurales, la prevalencia urbana sobre la rural en dichos procesos y la prevalencia productivista en la definición de políticas públicas para de la ruralidad que “*el modelo de desarrollo rural construido es altamente inequitativo y excluyente, propicia innumerables conflictos rurales, no reconoce las diferencias entre los actores sociales, y conduce a un uso inadecuado del suelo y a la destrucción de los recursos naturales. Acentúa la vulnerabilidad de los municipios más rurales en relación con los más urbanos, y no permite que se genere la convergencia entre lo rural y lo urbano. Además se ha fundamentado en una precaria y deteriorada institucionalidad pública que le abre más espacios a la actuación de las fuerzas del mercado en una sociedad llena de desequilibrios e inequidades*” (PNUD, 2011, p. 16).

El mismo informe señala que ni el mercado ni el Estado han logrado un satisfactorio desempeño sectorial, y que a ello contribuyen las políticas públicas discriminatorias y sin compromisos por parte de los inversionistas, las restricciones estructurales en infraestructura productiva y social, el

suministro de insuficiente de servicios públicos, el descuido imperdonable del papel de la ciencia y la tecnología, y el desprecio por la capacidad productiva y social del campesinado; lo cual invita a cuestionarse respecto a qué está fallando en las propuestas de desarrollo rural en el país, cuál ha sido y debe ser la participación del Estado y sus políticas públicas para consecución de dicho desarrollo, su capacidad para lograrlo incluyendo su capacidad financiera y la concurrencia de esfuerzos públicos y privados para el logro de sus fines.

En suma, las consecuencias de una política pública desenfocada e incluso la ausencia de ella respecto a la realidad de un país se ha enfocado en la provisión de productos agrícolas y recursos naturales provenientes de zonas rurales en búsqueda del crecimiento de las ciudades, sin esto lleve consigo una compensación que promueva las condiciones de vida y acceso a bienes y servicios públicos rurales, que por demás deben ser derechos garantizados bajo la perspectiva de un enfoque diferencial dada la diversidad y complejidad de condiciones que caracterizan la ruralidad.

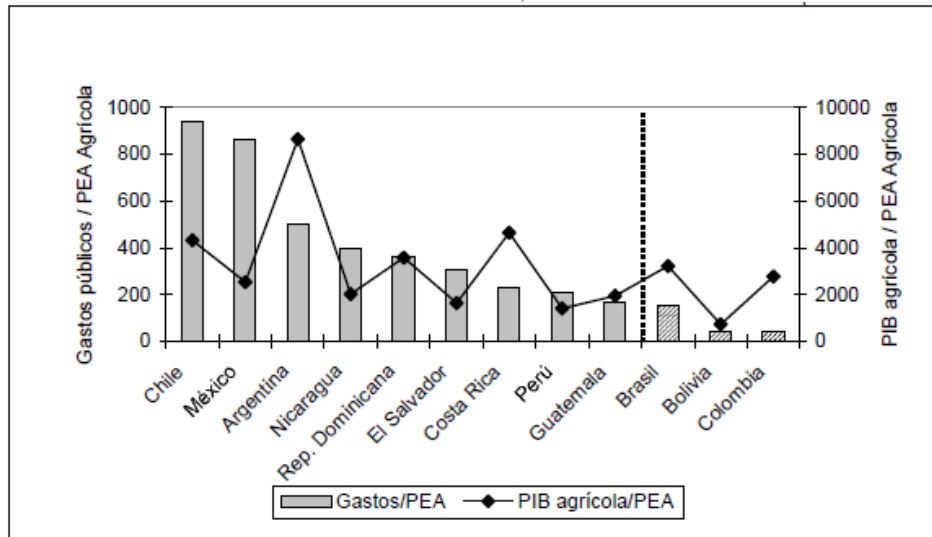
### **1.5. Inversión pública para las áreas rurales en Colombia**

En el contexto latinoamericano, Mónica Kjölllerström se destaca por sus investigaciones realizadas en la CEPAL y en la FAO en relación al gasto público asignado al sector agropecuario para los países de la región. Tal como puede observarse en Ilustración 6, Colombia se encuentra entre los países que menos inversión pública realiza en este sector, en el otro extremo de la gráfica se encuentran países como México, Chile y Argentina, los dos últimos con un desarrollo agropecuario con reconocimiento internacional, lo cual evidencia la importancia que tiene la participación del sector público mediante políticas públicas de largo aliento e inversión público en apoyo a las iniciativas privadas y el desarrollo agropecuario.

No obstante, la investigadora también señala que *“Es importante resaltar que en algunos casos, cierto tipo de intervenciones se han excluido del total por falta de información, particularmente en el caso de Brasil, Colombia y Costa Rica ... las cifras de gastos públicos sobre las cuales se basa el gráficos corresponden sólo a gastos del gobierno central. Por ejemplo, en Colombia no se han considerado las participaciones municipales”* (Kjölllerström, 2004, p. 12). Entre otros aspectos que dificultan el análisis de la inversión pública a los territorios rurales vistos desde una perspectiva intersectorial son la imposibilidad de discriminar la información contable de las entidades

territoriales entre los ámbitos urbano y rural puesto que la información contable está dispuesta por sectores de gobierno, y conforme a la información reportada por Kjölllerström se manifiesta la ausencia de datos subnacionales; aspecto que justifica la realización de la presente investigación, la cual busca profundizar casos a escala subnacional.

Ilustración 6: América Latina 2000. Gasto público en el sector agrícola y áreas rurales (en US Dólares)

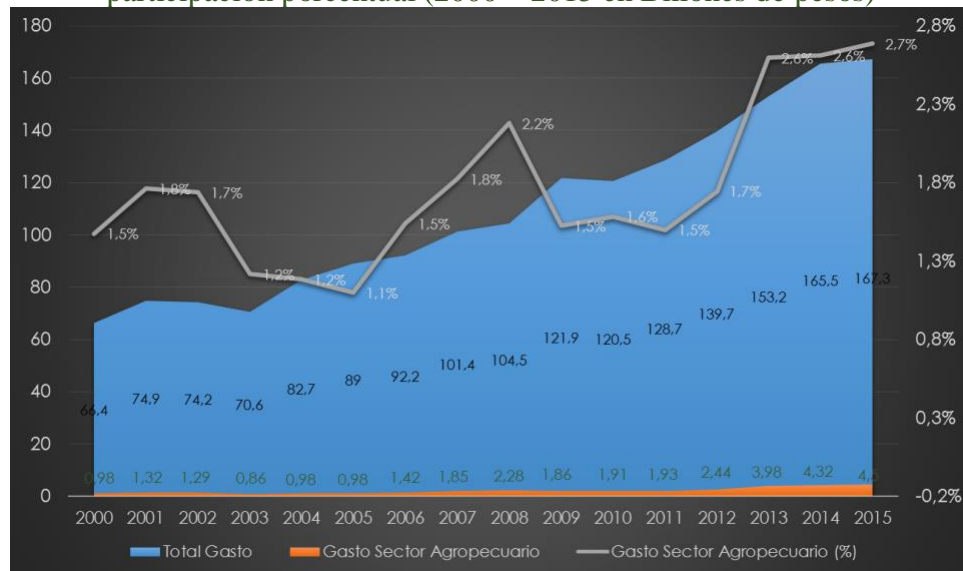


Fuente: basada en cifras para Gasto público de Kerrigan (2001); para PIB agrícola (precios corrientes) y PEA Agrícola — Unidad de Estadística, CEPAL, en (Kjölllerström, 2004).

La ilustración 6 indica que en Colombia la inversión pública en el ámbito rural es inferior a la participación que tiene el sector de agricultura en el PIB nacional, lo cual representa una inequitativa distribución del gasto público que a su vez repercute en un rezago en las condiciones de vida en general de los habitantes rurales, máxime por la falta de provisión de bienes y servicios públicos que son demandados en el ámbito rural, parte por demás la deuda histórica colombiana con los campesinos y comunidades negras, sin contar por supuesto a los pueblos indígenas que aunque pueden contar con códigos diferentes en su relación con el Estado, demandan autonomía y la posibilidad de administrar sus propios recursos. Se considera además que la promoción de la inversión agrícola requiere una visión estratégica que identifique productos claves y los principales elementos de sus cadenas de valor, con el fin de focalizar tanto la inversión privada como el apoyo del Estado y consiguientemente esta visión estratégica de inversión pública no puede dejar de contribuir al desarrollo y el bienestar de los pobladores del campo.

En el mismo sentido, al analizar la asignación del Presupuesto General de la Nación PGN más reciente dedicado al sector agropecuario, se ha encontrado alrededor del 1,5% del total de dicho presupuesto (Ilustración 7). Solo hasta el inicio de la segunda administración del presidente Santos se supera la frontera del 2,5% de asignación del presupuesto asignada al sector, que ha parecido venir acompañado por la discusión en torno a la tierra, con los planteamientos realizados por la Misión para la Transformación del campo y el primero de los acuerdos establecidos en La Habana.

Ilustración 7: Asignación del Presupuesto General de la Nación PGN al Sector Agricultura y participación porcentual (2000 – 2015 en Billones de pesos)



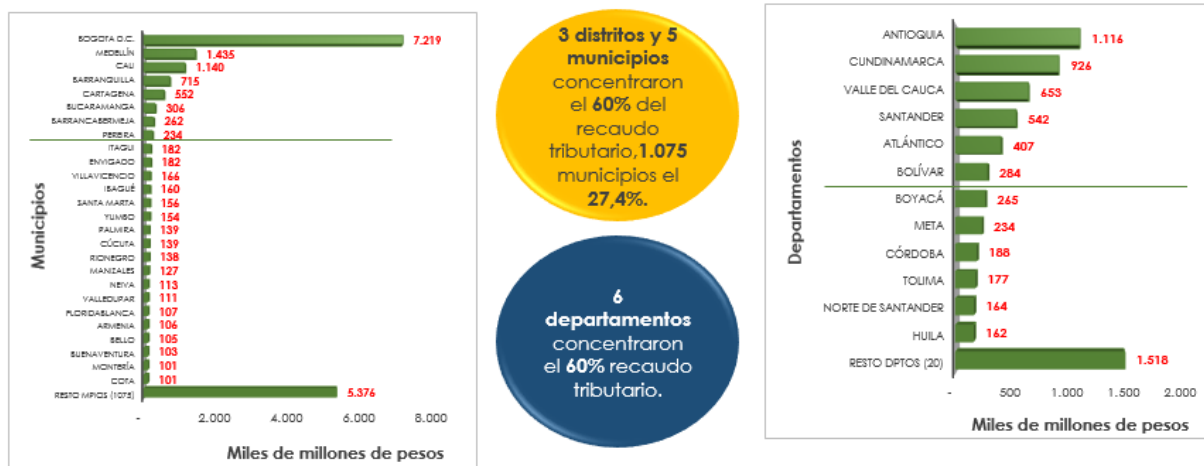
Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015)

Al realizar una aproximación a la escala subnacional en materia ingresos y gasto fiscal, el comportamiento del recaudo de ingresos tributarios de los departamentos, distritos y municipios en Colombia, los cuales permiten inferir sobre la capacidad financiera del estado representado en la escala subnacional. Respecto a lo cual ha de observarse que de ejecución presupuestal reportada durante la vigencia 2015 la concentración del recaudo tributario<sup>12</sup>, evidenciando la realidad diferencial de estos territorios a la hora de contar con recursos para la financiación de las inversiones en las diferentes acciones de acuerdo a su competencia, incluyendo los asociados al desarrollo rural.

<sup>12</sup> Explicado esto por patrones de concentración de la actividad industrial, comercial y la actualización de la información catastral, los cuales constituyen las principales fuentes de recursos tributarios de los municipios, impuesto de industria y comercio y el predial unificado.

En este caso, los distritos de Bogotá D.C, Barranquilla, Cartagena y los municipios de Medellín, Cali, Bucaramanga, Barrancabermeja y Pereira, concentraron en 2015 el 60% de los ingresos tributarios, mientras que 1.075 municipios el 27,4%. En el caso de los departamentos, Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Atlántico y Bolívar, concentraron en la misma vigencia el 60% del recaudo tributario (Ilustración 8).

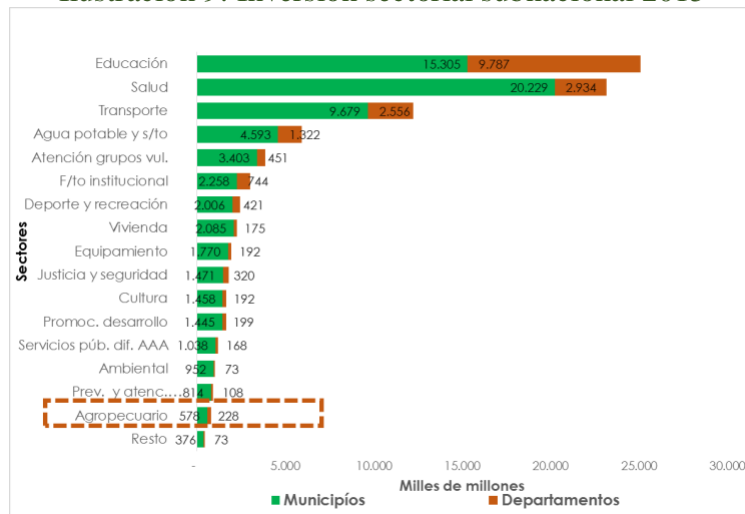
Ilustración 8: Ingresos tributarios subnacionales 2015



Fuente: elaboración propia, a partir del reporte de las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial (FUT) 2015.

Además, la inversión pública en sectores relevantes como el caso de agricultura. Tal como pudo observarse en el ámbito nacional resulta ínfimo en relación a las necesidades y demandas de los campesinos frutos de las complejidades que estos territorios afrontan (Ilustración 9).

Ilustración 9: Inversión sectorial subnacional 2015



Fuente: elaboración propia, a partir del reporte de las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial (FUT) 2015.

A manera de conclusión respecto al contexto de la ruralidad en Colombia, la política pública en materia de tierras, los procesos de planeación, la condición de vida de los pobladores rurales, y la inversión pública asignada al ámbito rural entre otros aspectos, evidencian una subvaloración, si es que más bien puede decirse, una explotación permanente de los territorios rurales en beneficio del interés económico de pocos, sin un proceso de compensación tanto en materia de recursos como de acciones efectivas para la garantía de los derechos de estas poblaciones.

## **2. ENFOQUES SOBRE EL DESARROLLO RURAL: UNA DISYUNTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

En este capítulo se busca presentar algunos elementos sobre los enfoques teóricos del *desarrollo rural*, en diálogo con voces de académicos, resultado de entrevistas realizadas como parte del desarrollo metodológico de la presente investigación, que en principio busca contar con una visión diferenciada en la comprensión de lo rural respecto a lo urbano, en cuanto a la naturaleza misma de estos dos ámbitos, como del tratamiento en materia de políticas públicas dirigidas a los diferentes grupos que habitan la ruralidad, advirtiendo que se evidencian discrepancias y acuerdos respecto a la entendimiento de esta diferenciación entre los expertos y la fuentes escritas consultadas.

En un segundo apartado se profundiza respecto al conceptos de *calidad y condición de vida*, que proporciona las bases para el desarrollo metodológico aplicado en los casos del estudio, elemento fundamental para analizar en este caso las condiciones de vida de los habitantes rurales de los municipios de Espinal y Ortega en el departamento de Tolima y permitirá el desarrollo de un indicador de condiciones de vida propuesto.

La tercera y última sección de este capítulo se refiere a la participación del Estado en la materialización efectiva de sus políticas públicas vinculadas al desarrollo rural, por lo que se acude a la discusión sobre *Reforma del Estado* y de manera particular se realiza una propuesta en relación la *Capacidad Financiera* como elemento constitutivo de la aptitud con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus objetivos de política.

### **2.1. Algunas discusiones académicas en torno al desarrollo rural**

Esta sección está dedicada a exponer algunos de las principales corrientes académicas en torno al desarrollo rural, partiendo de una noción clásica del desarrollo rural, para luego abordar otras concepciones como el enfoque territorial y las nueva ruralidad sugeridos por algunos autores y se presentan algunos elementos asociados al enfoque étnico en el desarrollo rural, entre otros aspectos. Aquí se evidencian algunos puntos de acuerdo pero también desencuentros respecto a qué factores deben definirse como fundamentales para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales y cuál o cómo debe ser el trato diferencial aplicado mediante las acciones del Estado respecto su desarrollo, desvelando una discusión sin resolver por parte de instituciones del

Estado que permita concertar las políticas públicas requeridas para los ciudadanos que habitan territorios rurales. A continuación se presentan algunas de las corrientes académicas más relevantes:

### 2.1.1. El desarrollo rural tradicional y su predominancia productiva

El enfoque tradicional del desarrollo rural ha estado principalmente centrado en problemas de acceso, distribución y productividad de las tierras rurales, entendidas estas últimas como factor de producción, pero dejando en un segundo plano la calidad de vida de los habitantes que las ocupan, aspectos que aún siguen siendo vigentes pero a los que además no se ha prestado suficiente atención durante más de cuarenta años en la agenda pública.

Muestra del descuido por parte del estado frente al ámbito rural se presenta a través de la siguiente afirmación de la ANUC<sup>13</sup> citada por acción social en uno de sus documentos, *“la última acción consistente del Estado en el tema, remonta a los años sesenta del siglo pasado, cuando el gobierno diseñó y trató de implementar políticas generales y estructurales que contribuyeron al acceso productivo a tierras por parte de la población campesina, con programas de titulación de tierras a gran escala, colonización agraria dirigida, programas de redistribución, adjudicación de tierras a campesinos sin tierra y promoción de las organizaciones campesinas”* (Acción Social, 2011, p. 8). Afirmación que es afianzada por Abasalón Machado en la revista Hechos de Paz, donde se argumenta que *“el Estado colombiano no ha discutido seriamente ni ha hecho una reflexión consistente sobre el tipo de institucionalidad requerido para atender la problemática del campo y crear las condiciones institucionales que garanticen una estabilidad en el crecimiento y el desarrollo rural”* (Machado, 2012, p. 18). Teniendo en cuenta además que hace más de 40 años no se había realizado un censo agropecuario en el país, siendo que el primero se hizo en 1960 y el segundo en 1970.

Otro aspecto que considerar respecto al desarrollo rural es que no hay un solo concepto en que estén de acuerdo diferentes autores. Precisamente lo que se está viendo en la actualidad es la revitalización de la discusión sobre la ruralidad, que durante una época estuvo casi muerta y que en los dos gobiernos de Santos se revive; tal como lo menciona Carlos Tapia, uno de los expertos entrevistados para esta investigación, advierte que *“se entendía que los proyectos de desarrollo rural tenían que*

---

<sup>13</sup> Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.

*ver exclusivamente con hacer de las actividades agropecuarias, una economía eficiente que generará riqueza, divisas y crecimiento en el PIB para la nación, sin discriminar claramente entre los emprendimientos empresariales y la vida campesina, o dejando de lado la idea de que el desarrollo rural implica el mejoramiento de las condiciones de vida de los que viven en el campo”*

<sup>14</sup>. Razón por la que podría afirmarse que hay por lo menos dos miradas distintas respecto a lo que refiere al desarrollo rural, una orientada al incremento de la productividad y crecimiento del negocio agropecuario, y otra que acude al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes que ocupan las zonas rurales y se ocupan de las actividades propias del campo, esta última orientada a la comprensión de que la ruralidad es más que la actividad económica agropecuaria propiamente dicha, que tiene que ver con servicios, vivienda y demás bienes y servicios públicos para garantizar las condiciones de vida de sus habitantes, más allá de la mera explotación de recursos naturales para el crecimiento de la economía.

En razón a lo anterior puede también inferirse que a partir de esta comprensión productivista, hemos tenido un Estado que ha dedicado sus esfuerzos, recursos e institucionalidad principalmente a la explotación de recursos naturales provenientes de zonas rurales con el propósito de dinamizar las actividades económicas y sociales urbanas, sin haber tenido en cuenta las posibilidades de un desarrollo integral para las áreas rurales, en que además de las dinámicas económicas rurales que garantice el aprovechamiento sostenible de los recursos, también se propenda por el bienestar de sus pobladores.

### 2.1.2. Cuestionamientos al concepto de desarrollo rural

De acuerdo al profesor Gabriel Tobón, otro de los expertos entrevistados, en diferentes esferas académicas se viene cuestionando la categoría conceptual de desarrollo como tal, al punto que *“entre algunos grupos se ha optado por hablar más bien de estudios de desarrollo o estudios críticos al desarrollo que de desarrollo propiamente dicho, en la medida que señalan que el modelo de desarrollo no ha dejado de ser una imposición en cuanto a la forma que se concibe el desarrollo para una sociedad y de los estándares que esa sociedad busca. Sin embargo, es aceptado que estos modelos de desarrollo han fracasado en la medida que no han podido resolver los problemas*

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada a Carlos Tapia - Experto en Desarrollo Rural y servidor público del Instituto Humboldt en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

*estructurales de amplias mayorías de población*”<sup>15</sup>. Mientras tanto, de cara al modelo de desarrollo clásico han surgido las teorías denominada de postdesarrollo o antidesarrollo, incluyendo por ejemplo las teorías del desarrollo a escala humana de Manfred Max Neef<sup>16</sup> y su identificación de satisfactores; el buen vivir, acogido en el sur del continente que reivindica las luchas humanas así como la relación armónica que debe existir entre el hombre, la naturaleza y las expresiones culturales; o el desarrollo de capacidades propuesto por Amarthia Sen<sup>17</sup>.

Estos satisfactores pueden ser medidos de acuerdo a su naturaleza, bien sea por su carácter cuantitativo o cualitativo. Entre los elementos cuantitativos se encuentran aspectos como el ingresos y la condición o acceso a bienes materiales como la vivienda, el estado de muros o los pisos, acceso o no a servicios públicos, educación, salud, etc.; mientras que entre los cualitativos pueden identificarse por ejemplo tener una pareja, la satisfacción emocional y sentimentalmente, o la participación, con los que las personas se sienten reconocidas y experimentan la oportunidad de ser actores activos en la construcción de sus propias realidades y en el logro de su proyecto de vida; lo que nos pone en una esfera muy distinta a como convencionalmente se ha pensado el desarrollo. Esto es, ante la oportunidad de que las personas obtengan las capacidades y condiciones para el logro de sus propios proyectos de vida, más allá de la generación de ingresos, teniendo en cuenta elementos cualitativos que correspondan a la particularidad de los constructos de vida individual y colectivos.

En este sentido se evidencia el surgimiento de una tendencia que se opone a la concepción del desarrollo, y de manera particular para el desarrollo rural desde una perspectiva eminentemente productivista, se promueve una comprensión integral que involucre el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, incluso se profundice al punto de invitar a entender la calidad de vida más allá de indicadores cuantitativos y avanzar a reconocer la posibilidad de que las personas puedan cumplir su propio proyecto de vida fortaleciendo las capacidades que requieren para ello.

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada a Gabriel Tobón - Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana en agosto de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>16</sup> Ver: Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro. Editorial Cepaur. Santiago de Chile, 1986.

<sup>17</sup> Ver: Desarrollo y libertad. Amartya Sen. Editorial Planeta. Buenos Aires, 2000.

### 2.1.3. El desarrollo rural a partir del enfoque territorial, ¿una alternativa diferente?

De cara a la realidad actual del campo colombiano, a manera de ejemplo Absalón Machado<sup>18</sup> plantea que uno de los desafíos más complejos en cuanto al desarrollo rural es la institucionalidad, al señalar que *“el desafío de la modernidad exige actores públicos y privados más calificados y con mejor conocimiento de la realidad, cuyos ámbitos se sitúan más allá del funcionamiento del mercado, pues implica la creación de nuevas redes de colaboración, la explotación de complementariedades y el estímulo a la participación y la iniciativa social... asumir los cambios que se necesitan para promover el desarrollo rural, demanda trabajar con un concepto renovado de la ruralidad”* (Machado, 2012, p. 18), como él mismo propone al presentar el desarrollo rural con enfoque territorial como un espacio histórico y social, delimitado geográficamente.

Bajo una comprensión semejante Rafael Echeverri entiende el Territorio como una construcción social, históricamente determinada, que incorpora dimensiones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales, y en este sentido concibe el *territorio rural* como objeto de política, incurso en medio de la multidimensionalidad, la multisectorialidad, las rentas sociales territoriales y una nueva relación urbano-rural. Señala que *“la idea de multidimensionalidad, al reconocer que el territorio no es una sola cosa, por el contrario es espacio, ambiente, institucionalidad, política, sociedad, economía y cultura, todas estas dimensiones dinámicas en permanente construcción e interdependencia”* (Echeverri, 2009, p. 3), invocando la noción de sistemas complejos que deben ser atendidos por políticas capaces de manejar más de un escenario y que requiere gran coordinación intersectorial. La incorporación del concepto de territorio y su comprensión, en el marco del desarrollo rural para el diseño y ejecución de políticas públicas, constituye un elemento que permitiría contar con una mayor integralidad en los análisis y relaciones existentes en el ámbito rural, más allá de un negocio agropecuario, la provisión de materias primas e incluso el crecimiento económico.

Aunque el desarrollo de la actividad agropecuaria y demás actividades económicas en el ámbito rural demandan endémicamente el estudio de las condiciones de suelo, clima, disponibilidad de agua, entre otros; la comprensión de territorio a partir de relaciones sociales, económicas, políticas y

---

<sup>18</sup> Economista y profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Es experto en temas agrarios y agroindustriales.

ambientales, por su naturaleza compleja, demandan una participación activa del Estado y una relación estrecha de éste con los campesinos, grupos étnicos, pueblos indígenas, empresarios, entre otros actores, a fin de concertar sus proyectos en medio de intereses diversos, en que las fuerzas del mercado no pueden ser las únicas mediadoras; razón por la que la definición de reglas claras y la participación de las institucionalidad públicas se presumen fundamentales, aun cuando la incipiente e incluso adversa presencia de estas instituciones ha prevalecido durante décadas. Pero ante el escenario actual en que los avances tecnológicos han hecho próximas las zonas rurales más apartadas, se requieren acciones que permitan materializar los proyectos de los diferentes grupos y personas que habitan estos territorios rurales, al tiempo que la provisión de bienes y servicios públicos requeridos en ellos; por lo que se demanda un Estado moderno, ético y capaz de lograr objetivos de política que propendan por el bienestar de los habitantes rurales de acuerdo a sus condiciones diferenciales y combinado con la autonomía que ostentan los pueblos indígenas, grupos étnicos y otras comunidades.

Otro concepto que emerge en razón a reconocer el carácter diferencial de los territorios rurales es el de *nueva ruralidad*, para dar a entender las transformaciones observadas y para replantear la vieja concepción sectorial del desarrollo rural, asumiendo un enfoque integral, transdisciplinario y global (Grajales, 2009, p. 146). Bajo la idea de que los territorios rurales son espacios socialmente construidos, cuya cohesión deriva de un tejido social específico, una base de bienes naturales comunes, instituciones y formas de organización propias y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso articuladas por el territorio (Sepúlveda, 2003, p. 4).

Bajo esta comprensión, el territorio rural *“incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, y establece relaciones funcionales de integración con lo urbano”* (Echeverri R. y Ribero, 2002, p. 17). Además, el territorio rural involucra los suelos tanto continentales como marinos con coberturas hídricas en los que se desarrollan actividades pesqueras o acuícolas, o son reservas para aprovechamientos futuros.

Esta visión del desarrollo rural a partir de un enfoque territorial demanda varias consideraciones, en primera instancia, una mayor presencia de las instituciones públicas en territorios alejados, acompañada del rompimiento de acción desarticulada de los sectores de gobierno y en remplazo de

ello, la armonización de metas, recursos humanos, técnicos y financieros, y una formación específica acondicionada para la realización de estas acciones tanto para actores públicos como privados y la sociedad civil; así como poner la equidad en el centro de las políticas de desarrollo del campo y reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, y entre los propios habitantes rurales de las distintas regiones del país. Esto implica tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el que los habitantes rurales sean los actores de su propio desarrollo, tanto humano como productivo. Asimismo, el enfoque territorial del desarrollo rural implica la formulación de políticas que reconozcan la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan los espacios rurales.

#### 2.1.4. Demanda de una atención diferencial para los habitantes rurales

La ruralidad está habitada no sólo por campesinos, sino también por pueblos indígenas y grupos étnicos, comunidades que a su vez están compuestas por mujeres, hombres, jóvenes y personas mayores, por sólo indicar a manera a modo indicativo algunos de los diferentes grupos poblacionales que demandan una atención diferencial en la provisión de bienes y servicios que contribuyen al cumplimiento de su proyecto de vida personal y colectivo.

En relación particular con los pueblos indígenas y grupos étnicos, mediante la ratificación del Convenio 169 adoptado en la 76a reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo OIT en Ginebra (Suiza) en 1989, se reconoce su auto identificación, que asigna una importancia fundamental a si un pueblo determinado se considera indígena o tribal bajo el convenio, y a si una persona se identifica como perteneciente a ese pueblo. El Convenio fue el primer instrumento internacional en reconocer la importancia de la auto identificación (OIT, 2009, p. 10). El artículo 33 de éste establece que *“los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven”* (OIT, 1989, p. 195).

Para el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, señalando que es su obligación y la de todas las personas,

proteger las riquezas naturales y culturales de la nación colombiana. El gobierno debe adoptar medidas acordes con las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas y tribales con el fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones. Por su parte, a través de la Ley 21 de 1991 se aprobó el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales, en ella el Estado reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de dichos pueblos para lo cual deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se ellos determinen tanto colectiva como individualmente; respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos, y adoptar medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo tanto en sus territorios como fuera de estos.

Lo anterior implica en la impresión de Sally Mahecha, experta en asuntos étnicos entrevistada en el marco de la presente investigación, que *“el Estado no debería imponer pautas de desarrollo diferentes a su propia cultura, costumbre y cosmovisión. Los derechos de los pueblos indígenas y grupos étnicos se deben entender desde una perspectiva integral; no por ejemplo el derecho al territorio por un lado, el derecho a la consulta previa por el otro, así como el derecho al gobierno propio o la jurisdicción especial indígena”*<sup>19</sup>. En la medida que no se evidencie respeto por la autonomía con estos pueblos cuentan, seguirá prevaleciendo una brecha entre lo que establece la reglamentación que les ampara y lo que es la realidad, atentando contra la diversidad étnica y cultural que se ha propendido proteger al firmar estos acuerdos internacionales.

Lo anterior evidencia un conflicto de intereses entre la políticas de orden nacional, especialmente las relacionadas con megaproyectos minero energéticos y de infraestructura en territorios ocupados por pueblos indígenas en la medida que por ejemplo los megaproyectos se implementen sin consulta previa, o aun habiéndose hecho la consulta previa, las comunidades hayan manifestado su negación.

En consecuencia, apropiarse la participación y las decisiones autónomas de las comunidades que habitan la ruralidad se constituye en el cimiento necesario para cumplir el derecho a su desarrollo propio, el cual hoy se encuentra consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano para los pueblos indígenas, más se encuentra en desarrollo para las comunidades negras mediante la

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada a Sally Mahecha – Experta en asuntos étnicos en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

expedición de la Ley 70 de 1993, y que seguramente tendría proyectarse incluso a comunidades campesinas que tienden a convertirse también actualmente en una minoría.

Lo anterior implica una revisión por parte del Estado y la sociedad respecto al trato a la atención diferencial que demanda los habitantes rurales en su conjunto y avanzar sobre las particularidades entre pueblos indígenas, grupos étnicos y también comunidades campesinas en relación a las políticas públicas que les involucren, respetando el derecho a su gobierno, autonomía y desarrollo propio.

## **2.2. El concepto de calidad de vida para los habitantes rurales**

Al hacer un rastreo sobre la evolución del concepto de calidad de vida se puede encontrar que este se remonta a no antes de la segunda mitad del siglo XX y se encuentran distintos autores se refieren a este aspecto con diversas categorías, esto es, refiriéndose bien sea a estándar de vida, nivel de vida, o mediante indicadores que buscan identificar el cumplimiento de algunos satisfactores al nivel de vida de una persona o grupo social. *“Uno de los primeros referentes de este concepto se registró en el Informe sobre la definición y evaluación de los niveles de vida de 1954, en éste documento se establecía una diferenciación entre estándar de vida y nivel de vida, representando el primero una meta o aspiración ideal a alcanzar y el segundo una situación objetiva de las condiciones reales de existencia”* (Setién, 1993).

Posteriormente la UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), creado en 1963 distinguía entre nivel de vida, como representación de los flujos de bienes y servicios de los individuos de una sociedad en un periodo de tiempo, y nivel de bienestar social como estado real de la población en un momento dado y en diferentes aspectos (nutrición, educación, salud, etc.) (McGranaham, et al., 1985).

No obstante, la medición del nivel de vida es distinguido como un aspecto multidimensional, Drewnoski y Scott desarrollaron desde 1966 el Índice de Nivel de Vida, definido como *“el nivel de satisfacción de las necesidades de la población medido por el flujo de bienes y servicios disfrutados en una unidad de tiempo mientras que Morris en 1973 fue concebido por Morris el Índice Físico de Calidad de Vida (IFCV) para comparar el bienestar de los países desarrollados y los subdesarrollados”* (Drewnoski y Scott y Morris en Cámara, 2007).

En este mismo sentido, respecto a los índices multidimensionales, Desde la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano (1990) se propuso el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como un “*indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno*” (PNUD, 1990).

En consecuencia, el concepto de calidad de vida está directamente asociado al de bienestar, este concepto tiene una interpretación muy diferente cuando lo emplean hombres cuyas necesidades vitales están satisfechas, como en el caso de quienes viven en los países ricos y altamente industrializados; diferentes a los hombres cuya principal preocupación es cómo satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, salud y educación. Y lo mismo puede decirse de todo el conjunto de necesidades básicas como las características de la vivienda, su equipamiento, la calidad de los alimentos que consumimos, las características del vestido, nuestras necesidades de recreación, educación, cultura, etc.

El bienestar tiene múltiples dimensiones que no son estáticas en el tiempo y puede contar con variaciones de acuerdo a condiciones geográficas o culturales. Sin embargo, para analizar su evolución hay que lograr una medición robusta del *bienestar*. Es decir, necesitamos seleccionar un conjunto de indicadores que nos permitan captar las *condiciones de vida* de la población y hacer comparaciones en los niveles de bienestar de distintos grupos sociales; también se necesita encontrar una manera de agregarlos en un solo índice que nos permita reportar, de manera sintética la variación de estas condiciones para una población y hacer comparaciones regionales o por grupos de población.

Tal como ocurre entre países con diferentes grados de desarrollo respecto a la percepción de los ciudadanos en relación a su condición de vida al haber o no suplido necesidades que consideren básicas, en el ámbito rural respecto al urbano, sus habitantes consideran valiosas algunas de las condiciones propias del campo como la tranquilidad, el contacto con la naturaleza, la disponibilidad de algunos alimentos de autoconsumo, entre otros aspectos; no obstante pueden manifestar inconvenientes en relación con el acceso a salud, educación, comunicación, acceso a mercados que pueden incidir en su generación de ingresos, desarrollo de sus propias capacidades, entre otros aspectos. Por lo cual es necesario identificar las variables que puedan incidir en su condición de

vida, labor por demás compleja dada la ausencia de información específica para las áreas rurales que lo permitan realizar, pero evidentemente hay marcadas diferencias en la percepción de condición de vida entre pobladores urbanos y rurales bien sea por acceso o restricción a satisfactores que unos y otros puedan valorar como indispensables o valiosos.

### 2.2.1. ¿Quiénes son los habitantes rurales?

El ámbito rural, que tradicionalmente es asociado a la actividad agropecuaria, abriga una diversidad de actividades y relaciones sociales que vinculan estrechamente las comunidades campesinas con los centros urbanos y la actividad industrial, pero también a pueblos indígenas y comunidades étnicas. En atención a estas dinámicas el informe de Razones para la Esperanza (PNUD, 2011) comprende a los habitantes rurales bajo las categorías de comunidades indígenas, comunidades negras y campesinos. Vale la pena observar que esta concepción incluye básicamente a los residentes que habitan permanentemente los ámbitos rurales, excluyendo actores que intervienen en mercados agropecuarios, mineros, turísticos, etc. pero no residen o habitan permanentemente la ruralidad, ejemplo de ello los empresarios y agroindustriales que pueden depender de las actividades económicas realizadas en ámbitos rurales pero habitan en zonas urbanas distantes.

Sin embargo, en algunas regiones más que en otras la relación entre la ruralidad y los ámbitos urbanos se hace cada vez más cercana, de igual manera que predominan también cascos urbanos correspondientes a municipios rurales y rurales dispersos, lo que ha dado lugar a la comprensión de una nueva ruralidad dadas nuevas dinámicas económicas de las que se reconoce que las actividades laborales en los ámbitos rurales se encuentran relacionadas con el turismo, la recreación, industria, explotación minero energética y la implementación de medios de comunicación; plurifuncionalidad en que han incurrido las familias rurales que se dedican a la combinación de diferentes actividades agrícolas y no agrícolas por parte de sus miembros; las cuales se desarrollan en medio de inequidades entre grupos étnicos, campesinos e inequidad de género; además del deterioro del medio ambiente, que representa una exigencia cada vez más apremiante frente a su conservación.

Aunque existe una marcada diferencia entre las zonas urbanas y rurales respecto a su planificación y gestión de dichos ámbitos, más por la ausencia de presencia del Estado en la ruralidad y desinterés por evidenciar el manejo de tierras y fenómenos sociales que allí se presentan, cada vez se encuentra

más presente la idea entre planificadores orientada a propender por comprensión y planificación de un continuo territorial, lo cual acentúa la idea de las relaciones urbano – rurales, pero emergen interrogantes respecto a qué tanto deben integrarse dinámicas urbanas a las rurales respecto a la provisión de acueducto, alcantarillado, energía, etc. ó las condiciones diferenciales que se deben tener para su provisión en medios rurales, teniendo en consideración adicional la diversidad étnica y cultural que habita los territorios rurales.

En consonancia y con base en el informe del PNUD, para la presente investigación se asumirán los grupos poblacionales aquellos que residen habitualmente las zonas rurales de los municipios de Espinal y Ortega en el Departamento del Tolima; que por sus dinámicas corresponde prevalentemente a campesinos e indígenas, aproximación que para efectos de este análisis se considerarán aquellos identificados en las bases de datos del SISBEN como se indicará más adelante.

#### 2.2.2. Brechas Urbano – Rurales, una aproximación a la comprensión de su naturaleza

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 definió que *“las brechas sociales entre departamentos y al interior de ellos, son altas y, además, evidentes entre cabeceras municipales y resto del territorio. Los indicadores de población, analfabetismo, ingreso, pobreza y capacidades institucionales así lo confirman”* (DNP, 2010, p. 30), y propone que se aproveche de mejor manera los beneficios de la aglomeración y la urbanización como instrumento para cerrar brechas regionales en materia de equidad y pobreza. Por su parte, la misión de ciudades identifica plantea como uno de sus objetivos disminuir las brechas sociales y mejorar la equidad en áreas urbanas y rurales del Sistema de Ciudades y clasifica algunas de estas brechas en las categorías de brechas en infraestructura, productividad, sociales, acceso a conectividad, entre otras (CONPES 3819, 2014, pp. 30, 40). Desde otra perspectiva la misión para la transformación del campo, cuyo enfoque parte del *“reconocimiento de que la política pública en Colombia ha mantenido un sesgo urbano que ha hecho crecer las brechas urbano-rurales dejando a los habitantes del campo rezagados en su desarrollo. Por ello, propone el cierre de esas brechas como un elemento esencial de construcción de paz”* (DNP, 2015, p. 3).

Las anteriores declaraciones realizadas a través de documentos de política pública reconocen una condición de inequidad en las condiciones de vida de habitantes urbanos y rurales e incorporan la idea de vincular la comprensión territorial que armonice las relaciones urbano-rurales y se valgan de los beneficios que proporcionan la conexión, equipamientos e infraestructuras urbanas para potenciar la competitividad de las zonas rurales, acudiendo a la participación como elemento fundamental para el desarrollo rural desde una perspectiva integral; no obstante es necesario transformar la visión del habitante rural como sujeto de desarrollo productivo hacia un sujeto de derechos plenos.

Prevalece además una discusión respecto a la naturaleza misma de las brechas previamente mencionadas; en la medida que estas son concebidas a partir del resultado de indicadores que en ocasiones no se ha estructurado con base en las realidades rurales ni la presunción sobre las aspiraciones que tiene la gente del campo respecto al modo en que se vive en lo urbano. En palabras del profesor Gabriel Tóbon *“según la lógica con que se diseñan los indicadores dicha brecha, si existe; pero la forma y el tamaño de la brecha es relativo de acuerdo a las variables que se tomen; por ejemplo es evidente que existe una gran brecha en las oportunidades de acceso a una educación y salud de calidad entre habitantes urbanos y rurales. Es una brecha real que existe y se da principalmente por el grado de desconocimiento y la falta de reconocimiento de los pobladores rurales respecto al papel que juegan ellos en el conjunto de la sociedad de manera que para los habitantes urbanos lo rural tiene una connotación negativa de atraso, ignorancia o falta de conocimiento; lo cual no es cierto si se reivindica el conocimiento que proviene de otro tipo de experiencias de los pobladores rurales que han construido con el devenir que les ha tocado afrontar y es de naturaleza empírica, conocimientos que no son reconocidos por el sistema educativo tradicional”*<sup>20</sup>. En este sentido, las brechas identificadas evidencian cierta relatividad en la medida que las personas del campo pueden aspirar a otros tipos de satisfactores, por lo cual aunque no se puede negar la existencia evidente de estas brechas no pueden ser el reflejo de la subvaloración que se tiene del campo y sus pobladores.

Un ejemplo práctico es la deficiencia en materia de infraestructura vial que existe en áreas rurales que permita a los campesinos, indígenas o afrocolombianos tener la posibilidad de desarrollar

---

<sup>20</sup> Entrevista realizada a Gabriel Tóbon - Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana en agosto de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

adecuadamente las actividades económicas, sociales y culturales; lo cual no responde a que no haya la posibilidad de hacerlas, sino porque el Estado no tiene la suficiente presencia ni la preocupación y en la mayoría de los casos no tiene la voluntad política de resolver esos problemas.

Como resultado de otra de las entrevistas, el profesor Carlos Tapia expresa que *“mucho se habla sobre la brecha existente entre lo rural y lo urbano pero es una aproximación que a veces me parece simplista; la idea de que comparando un conjunto de indicadores o variables y medirnos a todos con los mismos parámetros no corresponde exactamente a la realidad. Es como plantear que existe una brecha entre comunidades indígenas y comunidades urbanas porque las indígenas usan techos de palma y pisos de chonta en lugar de ladrillos y cemento; pensaría que no hay ahí una brecha sino una diferencia. Hay una diversidad de formas de vida que deben ser reconocidas y respetadas, parámetros de la vida en la ruralidad que no deben ser iguales a los de la vida urbana porque sencillamente; puede ser que estemos midamos mal”*<sup>21</sup>. Esta apreciación nos distancia de la idea de contar con estándares sesgados y estrechos que marquen la ruralidad. Si bien todos debemos tener como sujetos de derechos la posibilidad de contar con educación, salud, vivienda o vías de comunicación; no puede pretenderse que el acceso a estos derechos y oportunidades se dé de la misma manera en las región andina que en la amazonía o del mismo modo en un mismo departamento como Antioquia; así mismo debe haber un trato diferencial entre diferentes comunidades étnicas y pueblos indígenas que residen en zonas rurales y urbanas, mediante el reconocimiento de conocimientos ancestrales, medios de vida y costumbres que han permitido subsistir a dichas comunidades.

Los debates recientes sobre el Buen Vivir y todas estas discusiones alternativas de indígenas y comunidades campesinas, lo que están poniendo en duda es precisamente ¿Cuál es la noción de desarrollo? ¿Cuáles son las brechas? ¿Cuáles son esas diferencias? y ¿Qué es lo que nos hace falta para tener equidad en el goce de derechos y oportunidades? Ser campesinos no es lo mismo que ser un ciudadano que trabaja en servicios por ejemplo. Se evidencia una fisura en la conceptualización, y habría que construir todo un arsenal de formas de caracterización de las formas de vida rurales. Habría que ver las rutas y los proyectos de desarrollo que cada uno tiene dentro de unos contextos

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada a Carlos Tapia - Experto en Desarrollo Rural y servidor público del Instituto Humboldt en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

sociales, geográficos y culturales diferentes, y aproximarnos a la manera de contar con mediciones sobre el logro de esos proyectos individuales y colectivos.

No obstante Absalón Machado – Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuaria presenta otra mirada, quien manifiesta que *“fundamentalmente la brecha entre lo urbano y lo rural consisten en la generación de ingresos, que si mal no recuerdo la relación es casi de 1 a 3, que habría seguramente que ver por regiones pero la diferencia es bastante notoria y por supuesto cuando se tiene un ingreso tan bajo no logra tener un adecuado nivel de vida porque el ingreso es precisamente el que permite el acceso a bienes y servicios que le permitan sentirse cómodo o feliz en su vida”*<sup>22</sup>.

Según él mismo, *“otro aspecto que puede evidenciar las brechas es por ejemplo formalidad del empleo urbano y rural. Habría que ponerse a la tarea de identificar todos los indicadores que se tienen en encuestas de hogares, censo y otros ejercicios; y preguntarse qué falta allí para tener un universo que sea relativamente satisfactorio para precisar bien las brechas, porque son muchas las variables y son realidades diferentes. Por ejemplo, se podría afirmar que hay una brecha en el acceso a activos porque los habitantes rurales se encuentran en una estructura agraria rígida que no permite mayor acceso a la tierra y si usted se encuentra en lo urbano y necesita activos con apoyo en el sector financiero, de modo que puede observarse una diferencia entre las personas que se encuentran en el ámbito rural y urbano, que consiste en la estructura socioeconómica en que está ubicado”*<sup>23</sup>.

Estas últimas posiciones presentan disenso respecto a las tendencias académicas orientadas al desarrollo, en la medida que una de estas corrientes otorga prevalencia a condiciones de ingreso y formalidad del trabajo en la ruralidad que marcan su acento en el crecimiento económico, sin considerar suficientemente aspectos diferenciales de carácter más cualitativo; mientras que otro grupo se inclina a priorizar las condiciones cualitativas que diferencien rasgos culturales, sociales, étnicos y geográficos entre grupos poblacionales que habitan los ámbitos rurales.

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada a Absalón Machado – Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuaria en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>23</sup> Entrevista realizada a Absalón Machado – Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuaria en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

### 2.2.3. Importancia de la tierra en la calidad de vida de vida de los pobladores rurales

Desde los años 70 del siglo XX, cuando se constituye una de las principales manifestaciones ideológicas del campesinado con el Mandato Campesino<sup>24</sup>, a través del cual se manifiesta que la tierra por sí misma no va a mejorar la calidad de vida de la gente; fruto de lo cual se realizan cambios legislativos fruto de estas luchas campesinas por la tierra. Se demanda que la tierra se encuentre acompañada de asistencia técnica, infraestructura, salud, educación, capital, crédito, tecnología, acceso a los mercados de una forma organizada, y si tiene además formación técnica propia para el manejo de cultivos según el tipo de sistema productivo que necesite. Lo cual representa una visión integral que les permite desarrollar los proyectos que ellos requerían establecer.

En palabras del profesor Gabriel Tobón *“los hechos históricos muestran una prevalencia en materia de política pública que ha estado orientada a favorecer a los grandes empresarios, industriales y la exportación de productos que tienen una demanda importante en el mercado internacional, mientras que esta orientación de las políticas públicas han sido marginales para resolver los problemas que tienen la mayoría de los campesinos, teniendo Colombia uno de los mayores indicadores de desigualdad en la tenencia de la tierra”*<sup>25</sup>. Esta inclinación por la definición de políticas públicas y el predominio de un modelo económico que orientado al favorecimiento de la agroindustria y el interés de las compañías internacionales ha llevado consigo la promoción de prácticas que afectan el medio ambiente y el suelo por la utilización excesiva de insumos químicos, desincentivando modelos más amigables con la naturaleza como la agroecología.

Otro fenómeno asociado a la propiedad de la tierra rural está asociado al interés de los habitantes urbanos por la ocupación de espacios rurales para el descanso. La capacidad de ingresos de los

---

<sup>24</sup> Entre las más relevantes acciones de la ANUC, el 21 de Febrero de 1.971, ante la negativa o pasividad del gobierno en cabeza del INCORA para hacer verdadera reforma agraria, se realizó una movilización nacional que permitió a los campesinos recuperar 1250 haciendas y latifundios improductivos. Este plan luego se extendió a todo el país. El gobierno nacional bajo la presidencia de Misael Pastrana arremetió con violencia contra los campesinos. La ANUC en su lucha por la tierra, realizó el 22 de Agosto de 1.971 en Fúquene (Cundinamarca) la Tercera Junta Directiva Nacional de la ANUC, donde se promulgó el primer mandato campesino, En ese encuentro fue la consigna que estaba bajo el lema “tierra sin patrono”, por “tierra pa’l que la trabaja”, que estaba en el artículo 3 del Mandato campesino. La consigna “a desalambrar” (o “tierra sin patronos”) significaba una ruptura con la propiedad privada y “tierra pa’l que la trabaja” estaba inmersa en la concepción de una revolución democrática.

<sup>25</sup> Entrevista realizada a Sally Mahecha – Experta en asuntos étnicos en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

habitantes urbanos ha permitido tener el campo como un escenario para su segunda vivienda, de manera que en el país se han transformado muchos territorios rurales cuyo papel fundamental ha sido la producción de alimentos, en municipios dormitorio desplazando o desterritorializando a los habitantes rurales.

Absalón Machado asume una posición desde la perspectiva económica en relación con la importancia que tiene la tierra como su principal factor productivo al argumentar que *“la tierra es el principal activo de las familias para generar ingresos, en la medida que si no se tiene tierras, o se cuenta con tierras insuficientes, no es posible generar el ingreso mínimo vital para la subsistencia de la familia; entonces el tener tierra en el sector rural es fundamental para la familia, si no se tiene tierra no es posible mejorar la calidad de vida, a no ser que sea un trabajador asalariado que trabaje en una empresa que le brinde el beneficio de cubrimiento en seguridad social, subsidio de alimentación y transporte”*<sup>26</sup>. La baja densidad demográfica de los espacios rurales imposibilita la implementación de iniciativas económicas que representen una rentabilidad significativa como atención a las necesidades propias de la vereda local, razón por la cual su mercado objetivo se encuentra distante, situación disímil a la del habitante del ámbito urbano donde una iniciativa puede ser rentable localmente. Por esta razón, la tierra se convierte en el principal y prácticamente único factor de producción para su sustento, generación de ingresos y por ello se constituye en un elemento *sin equa num* se garantiza su condición de vida en la mayoría de los casos.

Es necesario tener en cuenta además los derechos de propiedad sobre la tierra, porque estos derechos les permite el acceso a posibilidades como crédito, y por consiguiente posibilidad de facilitar la producción de sus tierras y la capitalización. Los contratos de arrendamiento y aparcería, muy comunes en el campo para el caso de las personas no propietarias, quienes tienen que acudir a estos sistemas para conseguir el ingreso para subsistencia, teniendo como consecuencia que compartir su ingreso; y es que una persona pobre en el ámbito rural no tiene otras opciones, como por ejemplo montar algún negocio, tienen por lo general niveles de educación bajos, no tienen capacitación técnica, entre otros aspectos. Y si no tienen tierra caen en este tipo de relaciones muy atrasadas que

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada a Absalón Machado - Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuarias en mayo de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

son comunes en que básicamente el esfuerzo de su trabajo se va compartiendo los resultados de la cosecha.

Para el caso de los pueblos indígenas, el territorio se constituye como sagrado, de acuerdo a Sally Mahecha – Experta en asuntos étnicos *“sin territorio no hay ejercicio de los demás derechos; porque en él ejercen su medicina tradicional, donde hacen su pago y se encuentra la realidad de su cosmogonía. De modo que sin su territorio no ejercen su salud ni la relación que tienen con la naturaleza que para ellos es intrínseca. Por ejemplo, para los indígenas la salud no es sinónimo de que no haya enfermedad sino que dependen de su relación integral con el territorio y la naturaleza. Sin territorio cómo ejercen sus modos de alimentación, sus chagras, semillas, plantas medicinales, entre otros; si no tienen territorio no ejercen el gobierno propio, ni la jurisdicción especial indígena, por consiguiente no ejercen sus derechos”*<sup>27</sup>.

En razón a lo anterior, debe reconocerse la legitimidad de los derechos sobre la propiedad que se ejercen sobre las tierras rurales tanto a nivel individual como colectivo. En términos de formalidad de la propiedad desde una perspectiva de desarrollo, como la comprensión de territorios ancestrales fuera del discurso del desarrollo, se ejercen condiciones de dominio sobre un espacio específico que debe ser respetado por los demás actores, y no ejercer acciones violentas que repercutan en fenómenos de desplazamiento o despojo. En la medida que la propiedad se asuma como “sagrada” se gestaron los indicios de un verdadero proceso de paz, que permita aprovechar el factor productivo más importante con que cuentan los campesinos, y el respeto por los territorios ancestrales y hoy ocupados por pueblos indígenas y grupos étnicos.

#### 2.2.4. ¿Es posible mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales sin que se urbanicen?

Este es un elemento fundamental en la discusión propuesta, en la medida que establece los límites que diferencian la comprensión de la vida rural convencional respecto a la urbana. Aquí convergen elementos conceptuales relacionados con la nueva ruralidad así como con la noción del continuo territorial, pero indica elementos que diferencian aspectos como la generación de renta, costumbres, cultura, hábitos y satisfactores que diferencian la habitualidad urbana respecto a la rural; en procura

---

<sup>27</sup> Entrevista realizada a Sally Mahecha – Experta en asuntos étnicos en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

de identificar diferenciadores en la provisión de energía, agua, saneamiento y demás bienes y servicios públicos entre estos dos ámbitos sin atender con las cosmovisiones, y acudiendo a elementos geográficos básicos que necesariamente demandan un tratamiento diferentes de un territorio respecto a otro.

En este sentido y ante la pregunta sugerida en esta sección, el profesor Gabriel Tobón responde: *“Por supuesto. No solo se puede hacer, es más se debe hacer y es una necesidad de los pobladores rurales. Pero esto es resultado de la incomprensión de las élites políticas y de los pobladores urbanos de lo que significa el campo, de las potencialidades del campo para aportar al desarrollo de las sociedades, la falta de capacidad de reconocer las diferencias, porque existe la tendencia de homogeneizar nuestras realidades. No se ha tenido la voluntad política y la comprensión de las dinámicas rurales para la creación de políticas públicas que realmente mejoren la calidad de vida de los habitantes rurales”*<sup>28</sup>. Los espacios rurales deberían atender a la forma de vida campesina y de otros colectivos propios de estas zonas, lo cual requerirá una distribución del espacio completamente distinta. En este sentido, las alternativas, formas, métodos y tecnologías; contemplarse formas alternativas de generación de energía (por ejemplo: celdas fotovoltaicas), producción de agua potable, saneamiento básico (baterías sanitarias integrales), combustibles (a través de desechos orgánicos), pero esto no ha sido incentivado por las políticas públicas. No se considera conveniente que a todas las veredas se les extienda las clásicas redes de acueducto, alcantarillado y redes eléctricas que extienden el núcleo urbano, lo cual demanda altos costos económicos y atenta con la integridad de los ecosistemas.

Esto implica que contamos con alternativas tecnológicas, que son completamente distintas a las que se imaginan el mundo urbano para el mundo rural, pero por el contrario están y se han construido en el mundo rural. Debe comprenderse que la calidad de vida de la población rural es muy distinta y hay que definirla de acuerdo a sus características, condiciones y a su medio.

El profesor Absalón Machado por su parte opina al respecto que *“hay unos elementos básicos vitales entre las condiciones básicas para la calidad de vida que son indispensables como el acceso a agua, alimentación, salud, educación, habitación, entre otros; las cuales deben cumplir estándares*

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada a Gabriel Tobón - Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana en agosto de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

*mínimos, por ejemplo en vivienda me parece que sí había unas diferencias culturales importantes respecto al modo de vida rural respecto al urbano que darían lugar por ejemplo al tipo de viviendas pero partiendo de unos mínimos que no se pueden sacrificar; es decir, no debería concebirse una vivienda con piso en tierra por meras condiciones de salud e higiene; pero la forma en que viven las personas en el campo es diferente a como viven los urbanos, por ejemplo las comunidades indígenas que componen el grupo de los pobladores rurales”<sup>29</sup>.*

Lo anterior involucra dos condiciones complementarias, por una parte establece condiciones mínimas que deben ser garantizadas para el goce y disfrute de derechos que correspondan a la dignidad humana de las personas independientemente del ámbito en que recidan, y de otra las condiciones particulares con que debe contar la prestación de estos bienes y servicios de conformidad a aspectos culturales, geográficos, costumbres, visiones y modos de vida.

Esta provisión de bienes y servicios involucra no solo a los campesinos, sino a los grupos étnicos y pueblos indígenas que también habitan la ruralidad. La experta en temas étnicos consultada manifiesta que *“a causa de las condiciones propias de nuestro país, algunos de nuestros indígenas han terminado viviendo en las ciudades y no por eso dejan de serlo, y el Estado debe estar preparado para acondicionar su atención de manera diferenciada a estos grupos, garantizando los cupos en atención y salud, al mismo tiempo que se garantice la educación étnocultural y facilitar el ejercicio de su medicina tradicional. La realidad del país es cambiante y las políticas deben adecuarse a dichos cambios desde una perspectiva diferencial para la atención a los pueblos indígenas y grupos étnicos. No implica por el hecho de que los habitantes indígenas vivan en centros urbanos que deba urbanizarse, sino que la atención en estos lugares debe acondicionarse a su condición de pueblos indígenas, en la medida que se garanticen sus derecho, se concerten y formulen estas políticas con ellos, no tendrán que ser políticas que los urbanicen, sino que respondan a lo que ellos consideren necesarios para poder cumplir la garantía de sus derechos en el lugar que se encuentren ubicados”<sup>30</sup>.*

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada a Absalón Machado - Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuarias en mayo de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>30</sup> Entrevista realizada a Sally Mahecha – Experta en asuntos étnicos en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

Estas posiciones evidencian algún grado de acuerdo, en la medida que identifican aspectos mínimos indispensables que deben ser garantizados en cuanto a condiciones de la vivienda, salud, educación, entre otras. No obstante se vislumbra un punto irresuelto en relación a cómo deben ser garantizadas estas condiciones para los pueblos indígenas, grupos étnicos y comunidades campesinas, teniendo en cuenta sus diferentes grados de autonomía y garantía al desarrollo propio, lo cual es indispensable para definir la acción del Estado en cuanto a esta atención, la autonomía de hacerlos por de manera autónoma por parte de los pueblos indígenas y grupos étnicos, la garantía de los recursos necesarios acudiendo a su autonomía, así como el diseño e implementación de políticas públicas acordes a las particularidades rurales.

No obstante, la provisión de vías, viviendas, equipamientos, provisión de agua y energía, entre otros aspectos que permiten mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales, y que hoy día son demandados tanto por campesinos como por grupos étnicos, demanda acciones urbanísticas, las cual no deben ser entendidas como extender la ciudad a ámbitos urbanos, sino unas condiciones urbanas mínimas que se armonicen con las actividades rurales y conserven como categorías de protección aquellas zonas necesarias para la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria, suelos y agua de protección, territorios ancestrales y colectivos; provisión de bienes y servicios que no se pueden implementar en la misma lógica que en el ámbito urbano sino mediante la implementación de tecnologías alternativas y se acondicionen a prácticas rurales, pero que evidentemente se califican hoy como acciones urbanísticas, hasta que se defina un nuevo concepto que acote más precisamente estas actuaciones “ruralísticas” que aprovisionen las zonas rurales de bienes y servicios de manera sostenible y diferenciada.

#### 2.2.5. Institucionalidad pública y calidad de vida de los habitantes rurales

La institucionalidad pública que atiende a la población rural y en especial la correspondiente al sector agropecuario ha entrado en un proceso de rediseño institucional. No obstante cabe preguntarse si el mismo responde de manera renovada a los intereses, la democratización en el acceso a las tierras rurales y la atención integral mediante la armonización de metas y recursos dirigidos a los habitantes rurales, o por el contrario continúa la tendencia por favorecer la concentración de tierras, la desarticulación institucional y la ausencia de una noción territorial que integre la comprensión de la realidad rural en el país.

En palabras del profesor Gabriel Tobón *“lo primero que creo que es necesario pensar es cuál es el papel de las instituciones en el marco del rediseño institucional en curso, de manera que se apropien y tengan la capacidad de resolver los problemas; porque hasta ahora nos encontramos ante un fracaso completo de la institucionalidad que no ha permitido reconocer los aprendizajes de tiempo atrás, en el largo historial que hemos tenido de distintas instituciones y programas como el INCORA<sup>31</sup> y el DRI<sup>32</sup>”*<sup>33</sup>. Reflexión que invita a valorar los aciertos de la política pública que fue implementada años atrás y que tuvo impactos positivos en los ámbitos rurales a partir de una apreciación integral de los territorios rurales y la concurrencia de acciones intersectoriales para dicha atención.

Otra invitación que realiza el profesor Tobón es que *“no podemos seguir pensando que los problemas tan complejos que tiene el campo se resuelven con el alto nivel de concentración que tienen las instituciones públicas, es necesario profundizar una verdadera descentralización política, económica, institucional, administrativa y fiscal; no se puede seguir argumentando que en lo local hay amenazas como las del clientelismo o la corrupción, porque lo que debe hacer precisamente un Estado es construir esas capacidades para que sean las mismas personas de las regiones con el conocimiento que tienen de las problemáticas quienes puedan llegar a un nivel que les permita resolver esas situaciones, son a quienes hay que incentivar y apoyar para que se eduquen y desarrollen sus capacidades”*<sup>34</sup>, lo cual demanda en todo caso el fortalecimiento del perfil del funcionario público que va a estar implementando los programas y los proyectos que las instituciones dispongan para las zonas rurales.

---

<sup>31</sup> El INCORA era la institución del Estado Colombiano encargada de promover el acceso a la propiedad rural y su ordenamiento social, ambiental y cultural para propiciar el desarrollo productivo sostenible de la economía campesina, indígena y negra, mediante la redistribución democrática de la propiedad, la conformación de empresas básicas agropecuarias y el fomento a los servicios complementarios de desarrollo rural.

<sup>32</sup> El enfoque de desarrollo rural integrado surgió paralelamente a la teoría del "pequeño agricultor ante todo", cuyo punto de partida es el reconocimiento de la función clave de la agricultura para el crecimiento económico general, mediante la aportación de mano de obra, capital, alimentos, divisas y un mercado de bienes de consumo para los sectores industriales incipientes. Esta estrategia tenía como elemento central las relaciones con el crecimiento rural, que consideraba al pequeño agricultor como un importante factor para impulsar las actividades no agrícolas de gran densidad de mano de obra. En el caso de Colombia, se convirtió en una estrategia de desarrollo agrícola desde mediados de los años setenta.

<sup>33</sup> Entrevista realizada a Gabriel Tobón - Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana en agosto de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>34</sup> Entrevista realizada a Gabriel Tobón - Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana en agosto de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

Por su parte el Carlos Tapia sugiere que *“es importante comprender que si bien los entes gubernamentales oficiales representan una forma de institución oficial, las organizaciones campesina o una familia negra también son instituciones; es decir que hay una institucionalidad informal que copa todos los espacios de la vida social, tales como las convites, mingas, formas de asociaciones de vecinos o juntas de acción comunal. Hay muchas institucionalidad que desde la base se está generando permanentemente, y que no siempre son reconocidas dentro de los arreglos derivados del Estado nacional, incluso a veces son negados”*<sup>35</sup>. En tal sentido es importante entender que por la presencia inconstante del Estado en algunos territorios del país, repercute en que los arreglos formales institucionales son temporales, por lo cual es necesario que se esté dispuesto a cambiar en la medida de lo necesario, proporcionando mayor autonomía a las comunidades locales como reflejo de un proceso de descentralización.

El reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, grupos étnicos y la institucionalidad no estatal que tiene manifestación en los territorios, así como el dominio que ejercen estos mismos grupos sobre territorios ancestrales que convencionalmente trascienden divisiones administrativas subnacionales pero también fronteras nacionales, amparados además por tratados internacionales que en nuestro caso conforman el bloque constitucional.

Así mismo, cada vez más se demanda acciones intersectoriales por parte del Estado que permitan la garantía de los derechos y provisión de bienes y servicios atendiendo a la multidimensionalidad que demanda la atención a los habitantes rurales, ante una realidad de debilidad y desarticulación institucionalidad pública que parece incluso cada vez profundizarse más, en lugar de propiciar la articulación para la atención en ámbitos rurales.

#### 2.2.6. Aspectos a tener en cuenta al medir la calidad de vida de los pobladores rurales

De conformidad a los aspectos mencionados previamente en relación a la calidad de vida de los habitantes rurales; resulta legítimo inferir que la medición de la calidad de vida involucra aspectos cualitativos difíciles de medir, que están orientadas al logro del proyecto de vida personal y condiciones diferenciales de tipo social y cultural que complejizan su medición. En este sentido

---

<sup>35</sup> Entrevista realizada a Carlos Tapia - Experto en Desarrollo Rural y servidor público del Instituto Humboldt en septiembre de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

nuestros entrevistados manifiestan que *“debe cambiarse la manía tendencial de pensar que todo se puede llevar a un indicador, porque desde esa lógica no es posible realmente acercarse al menos a una concepción distinta de lo que es calidad de vida. Es importante notar que hay dimensiones en la calidad de vida del ser humano que son muy cualitativas en que lo importante es permitir a las personas acceder a ellas de acuerdo a su cultura y condiciones propias”*<sup>36</sup>. Por su parte, Absalón Machado añade que *“el problema de los índices de calidad de vida es que no miden ese tipo de cosas. Ese es el problema con los indicadores, son imperfectos en estos países precisamente con este tipo de problemas que no siempre se presentan en países desarrollados donde han construido los indicadores de calidad de vida, de modo que no se han preocupado por estas cosas porque no corresponden al estado normal de su situación, mientras que aquí sí”*<sup>37</sup>. Lo anterior puede ser interpretado como una oportunidad para identificar las necesidades propias de la ruralidad y la naturaleza de la información que recopilar tanto de orden cualitativo como cuantitativo, que dé respuesta a identificar las variaciones respecto a las condiciones de vida de manera diferenciada para el ámbito rural.

Otros aspectos de la condición de vida y que no están siendo medidos por los indicadores utilizados actualmente, por no ser fáciles de percibir, son la calidad de los servicios, como puede ser el caso de salud y educación, encontrándose como limitante la disponibilidad de información respecto a lo cual Absalón Machado considera que *“en general se cuenta con la información y el país ha avanzado bastante en cuanto al sistema de información estadística. Si uno compara la información estadística con que cuenta el DANE respecto a lo que había hace unos treinta años, hemos avanzado enormemente. Lo que creo es que nos falta una metodología para enfrentar todo ese cúmulo de información. Además, hay que tener presente que toda la información no es de la misma calidad, en la medida que se baja de la escala departamental a la municipal y veredal, uno comienza a dudar de los datos, pero diría que con lo que hay debería ser suficiente para tener una idea de las condiciones de calidad de vida. Por ejemplo el embarazo adolescente o el consumo de sustancias psicoactivas, ya hay estadísticas urbanas y rurales sobre estos fenómenos que han cobrado*

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada a Gabriel Tobón - Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana en agosto de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>37</sup> Entrevista realizada a Absalón Machado - Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuarias en mayo de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

*relevancia en las últimas décadas*”<sup>38</sup>. No obstante, la información que se recolectó y procesó, debe responder a las autonomías de los pueblos indígenas, grupos étnicos y sus elecciones, pero es preciso concertar con ellos cuáles deben ser los mínimos que garanticen condiciones de vida deseables atendiendo a que su desarrollo (como desenvolvimiento) es dinámico y ellos pueden y están en derecho de decidir las acciones con que esperan contar de parte del Estado y las condiciones diferenciales de acceder a ella, o incluso la posibilidad de generar sus propias reglas de juego y autonomía de recursos al ser considerados estos pueblos entidades territoriales<sup>39</sup>, y ejerciendo efectivamente su derecho al desarrollo propio.

### **2.3. Reforma del Estado y capacidad financiera**

En este aparte se presenta uno de los elementos centrales de esta propuesta de investigación y refiere a la discusión misma sobre reforma del Estado en que se evidencian posiciones encontradas entre una visión neoliberal propuesta por el Consenso de Washington y su postulado de que éste no debe intervenir en el mercado porque el mismo se regula solo, una visión marxista que propone una visión contraria, y corrientes intermedias que sugieren que el mercado no supe adecuadamente algunas funciones del Estado y por consiguiente debe intervenir en el mercado, para lo cual el Estado mismo debe ser modernizado y fortalecido, dejando atrás prácticas burocráticas ineficientes, fenómenos de corrupción y orientado a satisfacer derechos que en el marco del libre mercado no se prestan de manera adecuada.

En el marco de la presente propuesta, se postula la capacidad financiera como elemento constitutivo de la capacidad del Estado y propende por una participación activa del Estado en la garantía de derechos fundamentales; por lo cual el manejo de la hacienda pública cobra una vital importancia en aras de garantizar los recursos para cumplir los objetivos de política pública, es este caso los asociados directamente al desarrollo rural y garantía de los derechos y condiciones de vida de los habitantes rurales, aspecto que como se vio en el contexto (Capítulo 1), es deficiente al encontrarse la inversión pública ámbitos rurales dentro de las últimas prioridades de gasto al comparar la su

---

<sup>38</sup> Entrevista realizada a Absalón Machado - Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuarias en mayo de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>39</sup> El artículo 286 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que y los territorios indígenas son entidades territoriales.

distribución entre los distintos sectores de gobierno. En razón a ello, a continuación se presentan los elementos centrales de dicha discusión:

### 2.1.1. Capacidad financiera como elemento constitutivo de la capacidad del Estado

Hacia fines de siglo XX, voces académicas, gubernamentales y de organizaciones sociales manifestaron la necesidad de una reforma del Estado, que se orienta más a la modernización del Estado que a su desmantelamiento (Rabotnikof, 1999, p. 33); (Bresser Pereira, 1998, p. 519), en sentido opuesto a la propuesta del consenso de Washington, que promovía la acción del libre mercado y la contracción del Estado (Ocampo, 1998, p. 8); (Lechini, 2008, p. 77).

En el marco de esta propuesta de reforma del Estado, (Bresser Pereira, 1995, p. 16) concuerda con (Rey, 2014, p. 119) en la idea de Estado debe ser capaz de realizar sus propios objetivos e implementar sus políticas, afirmando que es necesario un Estado saludable desde el punto de vista fiscal, que dispone de crédito público, y cuenta con un gobierno dotado del efectivo poder de gobernar, en la medida en que posee legitimidad, o sea, cuenta con sólido apoyo en la sociedad. Posiciones que tienen en común considerar el dominio fiscal como capacidad indispensable del Estado, y entendiendo que dicha capacidad permite la materialización de los objetivos propuestos.

En consonancia con el dominio fiscal como capacidad del Estado, la noción de la Hacienda Pública para el Desarrollo promovida por el Banco de Desarrollo de América Latina CAF, sostiene que “los ciudadanos, al pagar y cumplir con sus obligaciones impositivas, permiten al sector público crecer en términos del PIB, y esta expansión debe estar asociada con mayores capacidades del Estado para la gestión, de tal forma que la política fiscal cumpla su papel de liderar el proceso de desarrollo con equidad” (CAF, 2012, p. 37).

Esta misma concepción ha sido promovida por distintos grupos académicos, entre los cuales puede destacarse la posición de investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México quienes plantean que “las cuestiones de la hacienda pública definen la forma en que el Estado interviene y participa en la economía, que marcan el rumbo que se quiere imprimir a la Nación; y las que, en buena medida, establecen las condiciones de posibilidad de llevar a la práctica las demás reformas económicas y sociales” (Calva, 2007, p. 20). En este sentido, se propone que la Hacienda debe

contribuir a un crecimiento económico, que se combine con la justicia social, lo cual está determinado por la naturaleza y características de la política pública hacendaria que se promueva.

Ilustración 10: Capacidad financiera como elemento constitutivo de la Capacidad del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Este diagrama presenta el mapa conceptual de estos elementos, hasta incorporar la noción de la capacidad fiscal institucional como factor constitutivo de la capacidad del estado. Esta precisión es fundamental, en la medida que indica el objeto mismo de la hacienda pública orientada al cumplimiento de los fines del Estado y en la que no cabría la concepción de que los recursos financieros del estado tengan como propósito la reproducción del capital financiero en sí mismo, como sí puede serlo desde la perspectiva de las finanzas privadas.

### 2.1.2. Noción convencional de la Hacienda Pública

Por su parte el término de Finanzas Públicas ha tenido diversas connotaciones de acuerdo a las funciones que tiene el estado. Esto obedece principalmente a razones históricas, así como al nivel de desarrollo de cada país y su forma de gobierno. Cabe señalar que se utilizan como sinónimos Hacienda Pública o Política Fiscal.

Para Musgrave, hacienda pública trata del “conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso – gasto, respecto a lo cual expresa que son problemas de asignación de recursos, de distribución de la renta, pleno empleo y estabilidad del nivel de precios” (Conchas, 2001).

Eckstein establece que “*las finanzas públicas son el estudio de los presupuestos sobre la economía y en particular, de su influencia en la consecución del mayor de los objetivos económicos, a saber, el desarrollo, la estabilidad, la equidad y la eficiencia de la economía. En resumen, podría afirmarse que las finanzas públicas comprenden el manejo de un presupuesto conformado por ingreso y gasto públicos, mismo que está a cargo de una entidad y cuya correcta administración y razón de ser tiene origen en la economía del bienestar, del sector público e, inclusive, de las ciencias sociales*” (Eckstein, 1965).

Es importante resaltar que cuando habla sobre hacienda pública, a menudo se hace la distinción entre los enfoques dogmáticos y positivos. El primero analiza los fenómenos de las finanzas públicas desde la perspectiva del “deber ser”, es decir, de los objetivos deseables. Por ejemplo, el enfoque dogmático se interroga sobre cuál es la estructura tributaria más conveniente, o cuál la manera más eficiente de ejecutar los gastos públicos.

Mientras que en el enfoque positivo se hace hincapié no tanto en la manera “cómo deberían” ser las cosas en el mundo de las finanzas públicas, sino en el análisis de los fenómenos tal como se presentan en la realidad. El enfoque de tipo positivo indaga por ejemplo sobre la manera como se distribuyen las cargas impositivas entre los diversos estratos sociales y efecto que ello pueda tener en dichos estratos. (Jiménez, 2014).

No obstante, han surgido nuevos enfoques teóricos respecto a las finanzas públicas que pretenden orientar su aplicación. A continuación se presentan algunos de los enfoques más representativos respecto a la materia:

### 2.1.3. Inversión Pública Social

El cumplimiento de la política pública se justifica por el cumplimiento de los fines del Estado u su operacionalización supone el uso de recursos. De este modo los resultados de la política no pueden analizarse de manera independiente de los costos incurridos y viceversa, razón por la cual

la evaluación del impacto y la eficiencia son requisitos complementarios para la toma de decisiones en la política social. El impacto social se mide a través de variaciones que se producen en los indicadores que miden las condiciones que justifican dichas políticas y en los beneficios económicos y sociales que transfieren a la población. Por su parte el análisis de los costos e inversión supone la cuantificación económica de los recursos involucrados en la operación de la política.

La lógica que está a la base de este proceso es la gestión social, el cual considera que partir de los objetivos perseguidos se definen normas, planes, programas y proyectos para los territorios de acción y los bienes y servicios a distribuir en la población y a fin de alcanzar un impacto. Estos productos resultan de la implementación de procesos de gestión que articulan actividades orientadas a transformar insumos básicos (recursos, físicos, humanos, financieros, etc.) a partir de procedimientos definidos.

De acuerdo a la definición del Fondo Monetario Internacional, el gasto es una disminución del patrimonio neto producto de una transacción. Los gobiernos gastan para dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad a la comunidad sobre asignaciones no mercantiles y redistribuir el ingreso mediante pagos de transferencia. Estas funciones se cumplirían básicamente mediante disminuciones de patrimonio neto, es decir por medio del gasto (FMI, 2001, p. 7).

A partir de esta definición, parte del gasto efectuado por los gobiernos tiene un sentido social. La OCDE define el gasto social como “La provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega en especie de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos ni contratos o transferencias individuales” OCDE citado en (Martínez & Collinao, 2010)

En cuanto a la clasificación del gasto público existen diferentes aproximaciones, en ocasiones complementarios. El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2001, p. 71) concentra la clasificación del gasto en los enfoque administrativos, económico y funcional, que resultan ser

los más utilizados a nivel de la hacienda pública. En su conjunto buscan determinar quién, cómo y para qué se destinan los recursos.

- *La clasificación administrativa* tiene por objeto facilitar el manejo y gestión administrativa de los recursos destinados a cada dependencia pública. Así, presenta los gastos de acuerdo a las unidades administrativas de gobierno, es decir desde el punto de vista de quién ejecuta los recursos.
- *La clasificación económica* se refiere a una clasificación del gasto según las naturaleza de transacción; esto es, con fines corrientes o de capital, clases de bienes y servicios obtenidos, y sector o subsector que recibe la transferencia. Generalmente se utiliza para identificar la naturaleza y los efectos económicos de las operaciones del gobierno. Permite diferenciar cómo se gastan los recursos públicos; en mantenimiento y operación del sector público o en la inversión de capital y creación de infraestructura. Esta clasificación es convencionalmente utilizada en la contabilidad colombiana.
- *La clasificación funcional o destino del gasto* se refiere a la clasificación del gasto según las funciones de la administración pública, que es la norma internacional para clasificar los gastos de gobierno de acuerdo con propósitos generales para los cuales se realizan transacciones; se utiliza para medir la asignación de recursos según el cumplimiento de objetivos. Pueden integrar las funciones, programas, actividades y proyectos a que son destinados.

Las diferentes formas de clasificación no son excluyentes sino complementarias, vinculándose entre sí para proporcionar información de mayor valor agregado. Cada enfoque se encuentra en una aproximación particular del presupuesto y su ejecución, respondiendo a objetivos diferentes, pero conexos entre sí. Por ejemplo un cruce entre información proveniente de la clasificación administrativa y funcional permitirá ilustrar qué funciones, programas y/o actividades realizan determinados organismos del sector público.

El siguiente diagrama resume estos modelos de clasificación de gasto público:

Ilustración 11: Clasificación del gasto público



Fuente: “Manual sobre la clasificación del gasto público federal en México”, programa de presupuesto y gasto público, CIDE, 2001.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL reconoce y plantea la necesidad de contar con mayores niveles de inversión en general, y pública en particular, dada la brecha existente entre territorios es significativa; y comprende que la inversión es un componente indispensable para el desarrollo (CEPAL, 2015, p. 11), a lo que debe adicionarse el análisis de su impacto en para proveer mayor equidad y disminución de la pobreza.

Mediante el gasto público el Estado se moviliza para atender las necesidades de la población por medio de los servicios públicos, cuyo destino es la cobertura de las necesidades públicas. Por ejemplo un incremento considerable en la cuantía del gasto público puede obrar como reactivador de un economía en recesión con prescindencia del destino del gasto; sin embargo el concepto está siempre ligado al de necesidad pública y con ello tiene su legitimidad.

Para el caso colombiano, la Sentencia C-151 de 1995 de la Corte Constitucional define la Inversión social como aquella que “se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”, mientras que el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto define el GPS como “aquel cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Cardona, 2011, p. 4).

En orden a lo anteriormente expuesto, para el presente documento se comprende el la inversión pública social como aquella orientada a es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, para nuestro caso rural, y en consecuencia se identificarán las cuentas particulares correspondientes al catálogo de inversión pública, tal como se muestra en el componente metodológico.

### **3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS SOBRE LA INCIDENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA CONDICIÓN DE VIDA DE LOS POBLADORES RURALES**

Este capítulo está dedicado a presentar una propuesta metodológica que sugiere revisar complementariamente el procesamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa en una sola estructura metodológica; esto es, una alternativa para la comprensión de la realidad a partir de la combinación de fuentes de ambos tipos. A manera de justificación, si bien contar con un dato numérico indicativo que de razón de un fenómeno o la condición de una situación física, económica o social brinda cierta seguridad o certeza frente al conocimiento de dicha situación, las percepciones subjetivas de los sujetos involucrados en una investigación, pueden ofrecer elementos que robustezcan la comprensión y argumentación de los resultados encontrados.

Lo anterior implica que las aproximaciones cuantitativa y cualitativa lejos de ser excluyentes entre sí, resultan complementarias, y además equipara su importancia para la comprensión de la realidad, no siendo una accesoria de la otra sino efectivamente complementarias. A continuación se presenta el desarrollo y resultados de la aplicación de esta metodología propuesta:

#### **3.1. Metodología para el cálculo del Índice de Condiciones de Vida Rural a partir de la Matriz de Privaciones**

Ruvalcaba, Salazar y Fernández (Ruvalcaba, 2012, pp. 71-80) definen los indicadores sociales como medidas que reflejan las circunstancias de las personas para una unidad cultural o geográfica, dichas medidas se caracterizan por estar basados en estadísticas cuantitativas. Estos indicadores están relacionados con las condiciones de Vida (vivienda, alimentación, indumentaria, educación, salud y empleo), que se refieren a las diferentes características que adoptan las relaciones humanas en el seno del hogar y/o la familia y que están condicionadas, además de las actividades que desarrollan los miembros del hogar, por el grado de desarrollo de su entorno físico y ambiental.

En consecuencia, desde esta perspectiva las condiciones de vida pueden definirse como los modos en que las personas desarrollan su existencia, enmarcadas por particularidades individuales, y por el contexto histórico, político, económico y social en el que viven, medibles mediante indicadores observables.

El algoritmo utilizado en la generación del índice de condiciones de vida mediante la construcción de una matriz de accesos a partir de los resultados de la encuesta SISBEN entre los años 2014 a 2016; con base en esta matriz se estima el índice para cada año respecto al total de los municipios del Departamento de Tolima, a fin de contar con información de todos los municipios del departamento, lo cual facilita que el ejercicio sea replicable además de permitir la comparación en su conjunto de los municipios del Espinal y Ortega.

Un segundo procedimiento estadístico es la aplicación a los resultados de los índices por municipio de un análisis de aglomeración o clúster para diferenciarlos en categorías de pertenencia; esto permite diferenciar los grupos de acuerdo con los resultados obtenidos.

La metodología para estimar las condiciones de vida a nivel urbano y rural se basa en lo trabajado por (Alkire & Foster, 2011) para la conformación de una medida multidimensional para la pobreza. Este método utilizado en varios países, entre ellos Colombia, se enfoca en determinar una medida de pobreza multidimensional (DNP, 2011, pp. 10-20).

Otro aspecto que se resalta es de esta metodología es la determinación del peso de cada variable como igual y uniforme; conforme a esta *“El valor igualitario por dimensión refleja igual importancia en el sentido de elemento constitutivo de la calidad de vida”* (DNP, 2011, p. 21).

La secuencia que Alkire y Foster determinan para el abordaje multidimensional tiene en cuenta la generación de una matriz de privaciones. Como el sentido de esta metodología consiste en determinar pobreza, la clasificación de cada dimensión se realiza bajo el entendido que contar con la privación es marcada con 1 y contar con el acceso a la dimensión es 0. La ilustración 12 muestra la consideración de Alkire y Foster utilizada por el Departamento Nacional de Planeación en la construcción del índice de pobreza multidimensional.

Ilustración 12: Construcción de la matriz de privaciones

	Variables
Hogares o Personas	$\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix}$

Fuente: DNP (2011)

En este sentido, el procesamiento de la matriz para estimar el índice de pobreza multidimensional, considera que en la medida que sea mayor o cercano a 1, el hogar o persona será más pobre. Para la construcción del índice de condición de vida, a nivel urbano y rural propuesto en esta sección esta condición se invierte, de modo que en lugar de una matriz de privaciones se convierta en una matriz de accesos, de manera que su resultado se estima como positivo en la medida que el resultado se aproxima a 1. Se busca un índice que muestre de manera positiva las condiciones de vida, urbanas y rurales, que tienen los pobladores de cada municipio del departamento del Tolima. Es por ello que cada una de las variables o dimensiones, será clasificadas 1 cuando el hogar o persona cuenta con acceso y 0 cuando no tiene acceso. Para diferenciar el nombre de la matriz por el sentido que tiene, se le denomina matriz de accesos por hogar o persona.

Una vez se cuenta con la matriz de accesos, se estima la suma de cada variable o dimensión, determinando así cuántas variables relacionadas con el bienestar del hogar o persona del total carece. La ilustración 13 muestra el procesamiento de suma por hogar o persona.

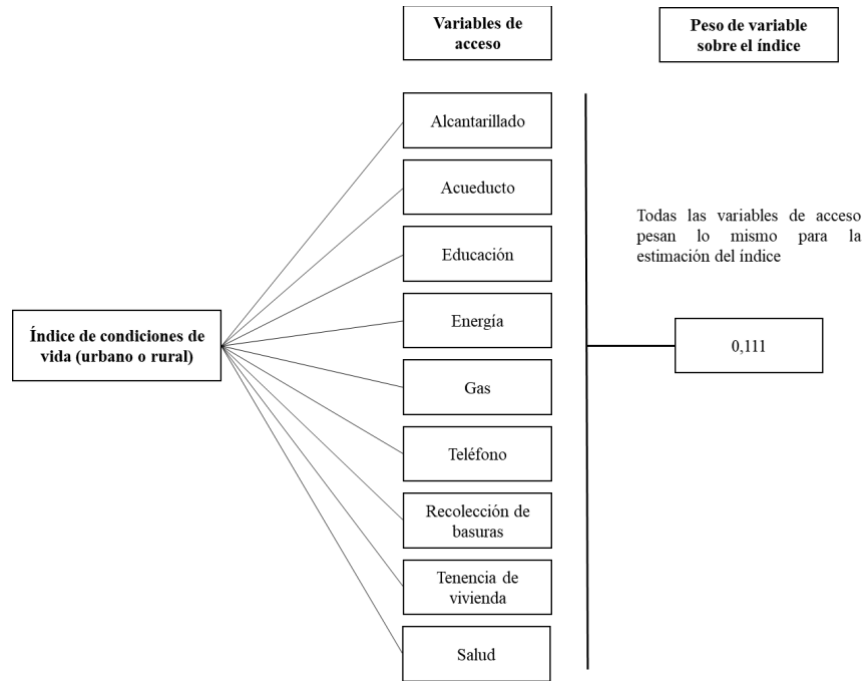
Ilustración 13: Suma de variables a partir de matriz de acceso

$$\xi^{0} = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 \\ 0 & 1 & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 0 \\ 2 \\ 4 \\ 1 \end{bmatrix}$$

Fuente: (Alkire & Foster, 2011)

Las variables seleccionadas de acuerdo con la disponibilidad de información del SISBEN para los períodos de estudio, se concentran accesos del hogar o persona a servicios básicos de la vivienda como energía o acueducto, por ejemplo; así mismo se toma en cuenta el acceso a educación, salud y tenencia de la vivienda, que se relaciona con la propiedad sobre la misma. El listado de variables completo y el peso de cada una de ellas en la elaboración del índice de condiciones de vida urbano y rural para cada municipio del departamento del Tolima se observan en la siguiente ilustración:

Ilustración 14: Variables y pesos para la construcción del índice de condiciones de vida



Fuente: elaboración propia a partir de metodologías de (Alkire & Foster, 2011) y DNP (2011)

Dado que metodológicamente se ha determinado que todas las variables de acceso tienen un mismo peso en la determinación del índice de condiciones de vida, se estima el promedio de acceso de cada uno de los hogares o personas. Esto es, dividir la sumatoria de las variables de acceso en la cantidad de variables tenidas en cuenta. La ilustración 15 ejemplifica esta acción.

Ilustración 15: Estimación del índice de calidad de vida por hogar o persona

$$g^0(k) = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 \end{bmatrix} \quad \begin{array}{l} 0 \\ \underline{2} \\ \underline{4} \\ 0 \end{array} \quad \begin{array}{l} \\ 2/4 \\ 4/4 \\ \end{array}$$

Fuente: (Alkire & Foster, 2011)

Una vez se cuenta con este dato, que es de nivel hogar o persona, se agrupan las observaciones por municipio. Para obtener el valor del índice por municipio, se calcula la media de las observaciones contenidas para cada municipio.

### 3.2. Estimación del Coeficiente de correlación lineal de Pearson entre la inversión pública y el Índice de Condiciones de Vida Rural ICVr

Según (Rius y Wärnberg, 2014, pp. 55-58) La covarianza es una medida de la variabilidad común de dos variables (crecimiento de ambas al tiempo o crecimiento de una y decrecimiento de la otra), pero está afectada por las unidades en las que cada variable se mide. Así pues, es necesario definir una medida de la relación entre dos variables, y que no esté afectada por los cambios de unidad de medida. Una forma de conseguir este objetivo es dividir la covarianza por el producto de las desviaciones típicas de cada variable, ya que así se obtiene un coeficiente adimensional “ $r$ ” que se denomina coeficiente de correlación lineal de Pearson.

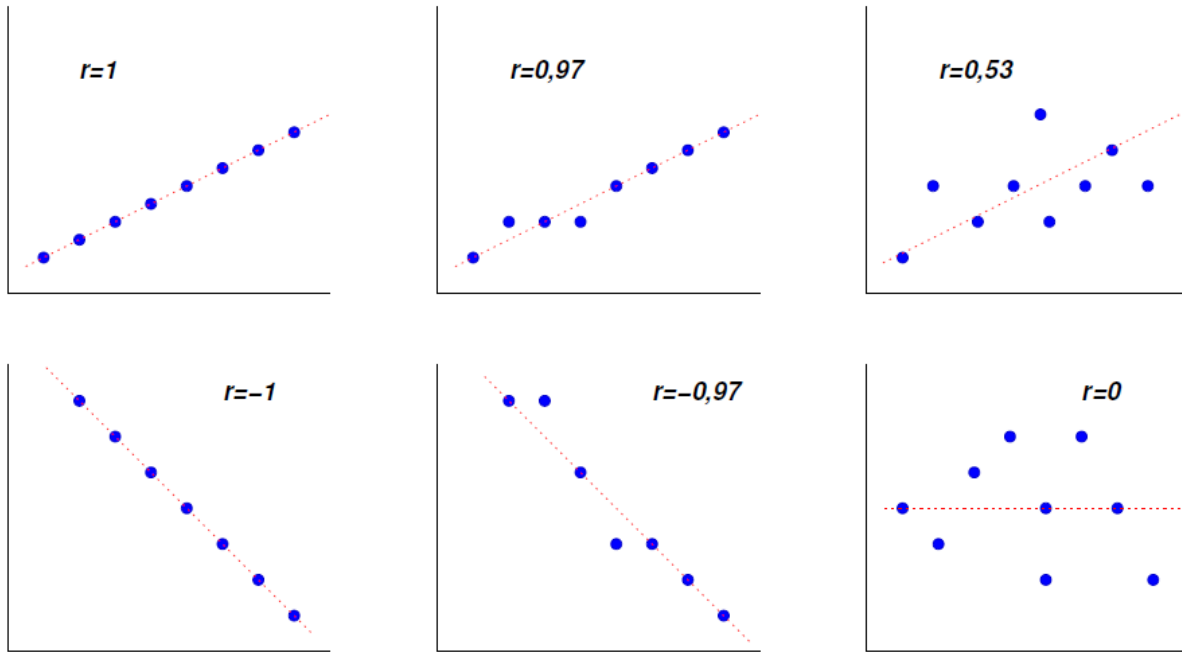
$$r = \frac{S_{XY}}{S_X S_Y}$$

Entre las propiedades del coeficiente de correlación lineal se encuentran:

- Carece de unidades de medida (adimensional).
- Es invariante para transformaciones lineales (cambio de origen y escala) de las variables.
- **Sólo toma valores comprendidos entre  $-1$  y  $1$ ,**
- Cuando  $|r|$  esté próximo a uno, se tiene que existe una relación lineal muy fuerte entre las variables.
- Cuando  $r \approx 0$ , puede afirmarse que no existe relación lineal entre ambas variables. Se dice en este caso que las variables son incorreladas.

Las técnicas de regresión permiten hacer predicciones sobre los valores de cierta variable  $Y$  (dependiente), a partir de los de otra  $X$  (independiente), entre las que intuimos que existe una relación. Para ilustrarlo podemos observar en las siguientes gráficas el comportamiento de las variables que ilustran estas correlaciones:

Ilustración 16: Tipos de correlación entre variables



Fuente: (Alkire & Foster, 2011)

En la ilustración xxxx  $r = \pm 1$  es lo mismo que decir que las observaciones de ambas variables están perfectamente alineadas. El signo de  $r$ , es el mismo que el de  $S_{XY}$ , por tanto nos indica el crecimiento o decrecimiento de la recta. La relación lineal es tanto más perfecta cuanto  $r$  está cercano a  $\pm 1$ .

Dadas dos variables X y Y, respecto a las cuales se quiere identificar el coeficiente de correlación de Pearson  $r$ , su fórmula de cálculo es la siguiente:

$$r_{xy} = \frac{n \sum X * Y - (\sum X)(\sum Y)}{\sqrt{[n \sum X^2 - (\sum X)^2][n \sum Y^2 - (\sum Y)^2]}}$$

Para el caso de estudio particular se tomará como variable independiente el Índice de Condiciones de Vida Rural ICVr y como variable dependiente el total de inversión pública correspondiente a las cuentas de la categoría de gastos de inversión indicadas anteriormente, a fin de determinar si la correlación existente es positiva o negativa, y con ello establecer el grado de incidencia que tiene la inversión pública en las condiciones de vida de los habitantes rurales como objeto de la investigación.

### **3.3. Insumos de información para la medición de las condiciones de vida de los habitantes rurales en Colombia.**

En Colombia existen dos indicadores oficiales y complementarios para la medición de pobreza, una es la pobreza monetaria que mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas<sup>40</sup>, y una segunda es la pobreza multidimensional, calculada con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide los hogares con privaciones en 5 dimensiones básicas de bienestar<sup>41</sup>, distintas a la carencia de ingresos (DNP, 2012, pág. 2).

Si bien ambas mediciones buscan aproximarse al nivel de pobreza de la población, las 2 lo hacen desde diferentes enfoques<sup>42</sup>. Por un lado, la noción de pobreza monetaria es unidimensional y solo se concibe como la falta de ingresos. Por otro lado, la noción multidimensional define la pobreza como la ausencia de oportunidades o de acceso a unos mínimos de capacidades necesarios para el desarrollo de cada persona<sup>43</sup>; es decir, la información base para la estimación del índice se reduce, luego de un proceso de determinación de puntos de corte individuales por variables, al uso de observaciones con codificación binaria. Por lo anterior, la metodología IPM será la utilizada para la estimación del índice de condiciones de vida rural a nivel municipal.

En los últimos años, los indicadores compuestos han sido ampliamente utilizados por diferentes entidades nacionales y organismos internacionales para dar cuenta del estado y tendencia de un fenómeno de interés. (Freudenberg, 2003) explica que el uso de estos indicadores compuestos permiten condensar grandes volúmenes de información en formatos de fácil comprensión, teniendo un alto valor a nivel político para la toma de decisiones y como herramienta de comunicación a la ciudadanía.

---

<sup>40</sup> La línea de pobreza es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado (DANE, 2015).

<sup>41</sup> Las dimensiones del IPM son: 1) condiciones educativas del hogar, 2) condiciones de la niñez y juventud, 3) trabajo, 4) salud, y 5) servicios públicos domiciliarios y vivienda.

<sup>42</sup> Reconocen que la noción de pobreza es multidimensional e incluye otras dimensiones de calidad de vida, las cuales no siempre se correlacionan perfectamente con la falta de ingresos (Alkire & Foster, 2011).

<sup>43</sup> De acuerdo con el enfoque de (Sen, 2000), el desarrollo es “la libertad de vivir la vida que cada persona quiere y valora mediante la garantía de igualdad de decidir y escoger capacidades y funcionamientos”.

De esta manera, se puede estimar que un indicador compuesto de carácter cuantitativo que sintetice las diferentes dimensiones ó variables analizadas, permitiendo la comparación del resultado entre diferentes unidades de análisis. (Freudenberg, 2003) profundiza en las condiciones y metodologías aplicables para la composición de índices que midan el rendimiento de un tema determinado entre países. Otro aspecto importante refiere a la estandarización o normalización de los datos, para lo cual existen métodos como la desviación estándar de la media, la distancia del grupo al líder, la distancia entre el peor y el mejor o la distancia de la media; la aplicación de este tipo de normalización de datos está sujeta a la naturaleza y comportamiento de los datos a estudiar, de modo que responda a las variables a ser tenidas en cuenta para la composición del índice.

Para el caso de la estimación del Índice de Condición de Vida, la información con la que se cuenta y que será ampliada más adelante, corresponden a la respuesta de algunas preguntas establecidas en encuesta SISBEN a nivel municipal para el departamento de Tolima. Estas preguntas dan cuenta del acceso de las personas por zona (rural / urbana) a diferentes bienes y servicios. Para ello, con base en la metodología de Matriz de Privaciones propuesta por (Alkire & Foster, 2011) se determina un valor que va a estar dado en uno (1) o cero (0) y no en intermedios en lógica difusa. La tabla 2 ejemplifica la forma previa de los datos.

Tabla 2: Forma de los datos a procesar

Zona	Energía	Alcantarillado	Gas	Teléfono	Basura	Acueducto	Teneviv	Carnet	Asiste	nommun
3	1	0	0	0	0	1	1	1	1	Ibague
3	0	0	0	0	0	1	0	0	1	Ibague
3	1	1	0	0	0	1	1	1	1	Ortega
3	1	0	0	0	0	0	1	1	1	Ortega
3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	Espinal
3	1	0	1	1	0	0	1	1	0	Espinal
3	0	0	0	0	0	0	1	1	0	Espinal

Fuente: Elaboración propia con base en (DNP, 2014)

De esta manera se cuenta con observaciones de las variables o dimensiones de interés, con especificación de la unidad territorial, para este caso cada uno de los municipios. Por lo anterior, la metodología de procesamiento y estimación del Índice de Condiciones de Vida cuenta con la naturaleza de datos dicotómicos tal y como se encuentran en la base de datos.

### 3.1.1. El SISBEN como instrumento de Focalización de la inversión pública

El gasto social es entendido en el caso colombiano como “un instrumento a través del cual el Estado interviene con el fin de compensar las desigualdades iniciales y equiparar las oportunidades para el goce de los beneficios del desarrollo. La focalización, a su vez, es un instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social. En consecuencia, la focalización es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad” (DNP, 2006, p. 2).

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 13, señala al respecto: “Todas las personas... gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”, y “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. En el mismo sentido, “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”. El artículo 366 de la Constitución Política de Colombia define como fines sociales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para lograrlo, y basado en el artículo 350 de la misma, el Estado destina de manera prioritaria una porción del gasto público a la inversión social. Con este fin, utiliza un instrumento de focalización que ha permitido orientar el gasto social a la población más vulnerable, buscando el mayor impacto posible en los programas sociales. En el artículo 30 de la Ley 60 de 1993<sup>44</sup>, derogado por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001, y el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007<sup>45</sup> que modifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, se establece normativamente este concepto de focalización y se otorga al Gobierno nacional, a través del CONPES, la facultad de dar los lineamientos del proceso, que deberán ser revisados cada tres años.

La focalización del gasto social inició en 1994 con el Documento CONPES Social 22 Focalización del gasto social en las entidades territoriales, en el cual se establecieron dos tipos: geográfico e individual, dependiendo del tipo de programa. Para la focalización individual, se especificó el uso de una Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos, que en la práctica se

---

<sup>44</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>45</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

convirtió en el SISBEN. De esta forma, el SISBEN, en su primera versión, inició su implementación en 1995 en todos los municipios del país, empleando los instrumentos de recolección y cálculo de puntajes establecidos por el DNP. Sin embargo, cada municipio manejaba su base de datos de manera aislada, sin que existiera un mecanismo de consolidación de una única base nacional. Posteriormente, el Documento CONPES Social 40 Focalización del gasto social, aprobado en 1997, definió el SISBEN como el instrumento de focalización individual, estipulando que este debería utilizarse para todos los programas que impliquen gasto social y se definen como subsidio a la demanda. En dicho documento CONPES se estableció la metodología de cálculo del puntaje, la cual buscaba aproximarse a un cálculo de los ingresos de los hogares, con un enfoque de pobreza monetaria. Es decir, el modelo estadístico identificaba hogares bajo exclusión productiva. Desde su primera versión, el puntaje SISBEN otorgado a un hogar se encontraba entre 0 y 100, pero era un único modelo estadístico nacional, que no permitía capturar diferencias entre regiones o zonas del país (DNP, 2016, p. 14).

Posteriormente, a través del Documento CONPES Social 55 ‘Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social’ aprobado en 2001, se realizó una revisión de la metodología de forma que el puntaje se aproximará a una visión más integral de la vulnerabilidad de los hogares a través de las dimensiones de condiciones de vida, principalmente educación y salud. De igual manera se establece que el desarrollo de una encuesta SISBEN que permitirá calcular el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel municipal, departamental y nacional<sup>46</sup>.

Lo anterior, en la medida que el uso de esta metodología utilizada paralelamente en el diseño e implementación del índice de pobreza multidimensional (IPM) considera indicadores en dimensiones similares. Este indicador se sumó a las mediciones de pobreza monetaria hechas periódicamente por el DANE. Sin embargo, aun cuando el índice del SISBEN III y el IPM comparten un enfoque de Estándar de Vida. De un lado, la incidencia de la pobreza, tanto monetaria como multidimensional, ha venido disminuyendo en los últimos años. De otro lado, el SISBEN evidencia un crecimiento del porcentaje de potenciales beneficiarios de programas sociales.

---

<sup>46</sup> En la actualidad solo puede ser calculado a nivel nacional, por zonas (urbana y rural) y por grandes regiones (Atlántica, Oriental, Central, Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, y Pacífica sin Valle del Cauca). Ver: [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/392](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/392).

En consecuencia, en la actualidad se busca lograr del SISBEN que sea un instrumento robusto y con información de calidad que responda a las necesidades actuales de los programas y dé cuenta de la dinámica de la situación socioeconómica de la población. En particular, se hace necesario que el SISBEN avance hacia un enfoque que combine todas las dimensiones de la pobreza, incluida la de ingresos, de forma tal que el proceso de focalización garantice que los programas sociales lleguen a las personas que viven la pobreza en sus diferentes formas.

En razón a lo anterior, se encuentra que este instrumento representa una oportunidad propicia para el análisis de correlación entre la condición de vida de los pobladores rurales y la inversión pública, en la medida que el propósito del instrumento es justamente la focalización del gasto público social. De manera que se consideró como fuente de información para el cumplimiento del objeto de la presente investigación.

### 3.1.2. Formulario Único Territorial FUT, fuente de información de la inversión pública

En cumplimiento del Decreto 3402 de septiembre de 2007 se diseñó el Formulario Único Territorial, mediante el cual se recolectarán los datos sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales.

El Formulario Único Territorial es de obligatorio diligenciamiento y presentación por el sector central de los Departamentos, Distritos y Municipios. La entidad territorial debe preparar la información de los ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión, registro del servicio de la deuda y regalías, en cada una de las etapas del presupuesto desde la planificación hasta su ejecución. Es importante aclarar que el reporte de información se hace de forma trimestral y acumulativa (CGN, 2008).

Para la consulta de esta información por parte de los ciudadanos, la Contaduría General de la Nación ha dispuesto un instrumento de consulta a través de la página web del Consolidador de Hacienda e Información Pública [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co) que se muestra en la siguiente ilustración:

Ilustración 17: Página web del Consolidador de Hacienda e Información Pública



Fuente: Portal Consolidador de Hacienda e Información Pública. <http://www.chip.gov.co/>

En materia de inversión, la sistematización de la información se realiza mediante sectores de inversión que en buena medida coinciden con los sectores de gobiernos como se muestra en el siguiente diagrama:

Ilustración 18: Estructura de reporte información contable del Formulario Único Territorial FUT



Fuente: [http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/fut\\_cartagena.pdf](http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/fut_cartagena.pdf)

La inversión a su vez se discrimina de acuerdo a las fuentes de financiación<sup>47</sup> y momentos presupuestales<sup>48</sup> para la realización del reporte.

Con base en lo anterior, para efectos del análisis de este estudio se tuvieron en cuenta los rubros correspondientes a las siguientes cuentas correspondiente a la categoría de gastos de inversión dispuestas en el catálogo del Formulario Único Territorial FUT indicadas a continuación el la Tabla 3, gastos que fueron discriminados por municipio a fin de establecer qué tipo de correlación existe entre el total de dicha inversión y el Índice de Condiciones de Vida Rural propuesto en esta metodología.

Tabla 3: Cuentas de inversión pública priorizadas como gasto social con base en el Formulario Único Territorial FUT

No.	CÓDIGO	NOMBRE DE LA CUENTA
1	A.1	EDUCACIÓN
2	A.2	SALUD
3	A.3	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)
4	A.4	DEPORTE Y RECREACIÓN
5	A.5	CULTURA
6	A.6	SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL)
7	A.7	VIVIENDA
8	A.9	TRANSPORTE
9	A.10	AMBIENTAL
10	A.13	PROMOCIÓN DEL DESARROLLO
11	A.14	ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL
12	A.15	EQUIPAMIENTO
13	A.16	DESARROLLO COMUNITARIO

Fuente: elaboración propia, a partir del Formulario Único Territorial (FUT) 2015.

La sumatoria de los rubros descritos en esta tabla representa consecuentemente al valor de inversión catalogada para este caso como inversión social, en la medida que corresponde a la proporción de mejores condiciones de dignidad para los pobladores.

<sup>47</sup> Las fuentes de financiación públicas en Colombia para financiar los proyectos o programas están categorizadas de manera general en Sistema General de Participaciones SGP, Sistema General de Regalías, ingresos propios, financiación privada.

<sup>48</sup> Corresponde a las etapas de los procesos administrativos que se ejecutan para realizar un gasto o un ingreso, que por su valor informativo o efecto económico financiero, la ley de contabilidad ha seleccionado para ser registradas en el sistema de contabilidad gubernamental.

### **3.4. Propuesta metodológica del análisis cualitativo**

En cuando al análisis cualitativo, se optó por un abordaje mediante la herramienta de estudio de caso, implementada con apoyo en la aplicación de entrevistas semiestructuradas; esto a fin de contar con un instrumento que permitiera contrastar los resultados del análisis cuantitativo y a su vez servir de contra referencia al resultado alcanzado mediante los análisis numéricos.

Según la referencia de (Barzelay & Cortázar, 2004, pp. 7-8) la motivación, hábitos e interés del investigador son fundamentales como punto de partida a hora de establecer la metodología de investigación, la cual de acuerdo a su experiencia tiene cuatro elementos a ser considerados:

- Un gran interés por conocer las características del diseño y los resultados de una experiencia de intervención social singular, que parece interesante en sí misma dado lo novedoso de su diseño, su relevancia dentro de un área específica de la política social o el importante impacto social logrado. Las inquietudes del investigador están así estrechamente vinculadas a una experiencia singular que parece relevante en sí misma, es decir, que se asume como intrínsecamente relevante.
- Concentración del proceso de análisis de las políticas y programas sociales en el discurso oficial efectuado sobre el mismo. Así, se asume tácitamente que la evolución del programa y su gestión responde en gran medida al discurso oficial de quienes fueron responsables de su marcha, plasmado en las directivas, reglas y normas legales que orientan su desarrollo. Como un ejemplo de esto podemos citar la gran cantidad de estudios sobre la práctica del presupuesto participativo que se centran en describir y analizar las fases que formalmente tiene el proceso.
- Como parte del mismo conjunto de hábitos, los investigadores interesados en ir más allá del discurso oficial consideran como fuente de información a los actores directamente involucrados en la experiencia o programa bajo estudio. Usualmente buscan identificar los intereses que tales actores persiguen o defienden en función de su ubicación social o institucional en el proceso, analizando su capacidad para actuar efectivamente en el logro de los mismos. El análisis se centra por lo general en la interacción entre actores que persiguen intereses identificados con cierto grado de objetividad por el investigador.

- Y finalmente, los investigadores suelen presentar un marcado interés por evaluar el impacto que los programas sociales tienen en la resolución de los problemas sociales. Consideran que el estudio de una experiencia singular de gestión social debe concentrarse en contrastar los objetivos del programa con los resultados obtenidos en términos de cambio de la situación problemática que se busca enfrentar. La literatura sobre las “buenas prácticas” en política y gerencia pública ha contribuido a fomentar este enfoque que se fundamenta en los impactos, en la medida en que se considera que una buena práctica es aquella que logra los resultados propuestos.

La entrevista en general es comprendida como técnica de recolección de información en la investigación de tipo cualitativo. Esta metodología se plantea para descubrir o plantear preguntas que ayuden a reconstruir la realidad tal como la observan los sujetos de un sistema social definido (Sampieri & Cols, 2003, p. 418). No pretende probar hipótesis ni medir efectos, el objetivo fundamental es describir lo que ocurre en nuestro alrededor, entender los fenómenos sociales, por eso es común que las hipótesis surjan en el mismo transcurso de la investigación. El contexto cultural es muy importante, por ello se investiga en los lugares donde las personas realizan sus actividades cotidianas.

En cuanto a la preparación y desarrollo de esta técnica se proponen los siguientes momentos:

- El investigador previamente a la entrevista lleva a cabo un trabajo de planificación de la misma elaborando un guión que determine aquella información temática que quiere obtener.
- Existe una acotación en la información y el entrevistado debe remitirse a ella. Las preguntas que se realizan son abiertas. Se permite al entrevistado la realización de matices en sus respuestas que doten a las mismas de un valor añadido en torno a la información que le suministren.
- Durante el transcurso de la misma se relacionarán temas y se irá construyendo un conocimiento generalista y comprensivo de la realidad del entrevistado.
- El investigador debe mantener un alto grado de atención en las respuestas del entrevistado para poder interrelacionar los temas y establecer dichas conexiones. En caso contrario se perderían los matices que aporta este tipo de entrevista y frenar los avances de la investigación.

Para el caso particular de este estudio, el interés está puesto de manera particular en la incidencia de las políticas de inversión pública sobre un contexto particular, como es el caso de los municipios de Ortega y Espinal en el Departamento de Tolima. Por lo que se indaga a los sujetos de la realidad rural de estos municipios respecto a aspectos de su condición de vida, organización social, agendas públicas, incidencia de su participación, su impresión sobre la relación de la inversión pública con aspectos que puedan incidir en su calidad de vida, así como la comprensión que ellos mismos tengan sobre su propia condición de vida (Ver anexo 1).

En este mismo sentido se ha buscado contar con la impresión de expertos académicos en relación a su comprensión del desarrollo rural, la calidad de vida de los habitantes rurales respecto a los pobladores urbanos en cuanto a sus condiciones particulares y brechas existentes desde su punto de vista si a su modo de ver existen. Así mismo, se indagó a estos expertos en relación al papel de la institucionalidad respecto a la garantía y medición de la calidad de vida de los habitantes rurales, las implicaciones de la inversión pública y de manera particular sobre las condiciones de propiedad sobre la tierra, rastreado como aspecto fundamental en la calidad de vida desde el rastreo bibliográfico inicial realizado para esta investigación (Ver anexo 2). Con el propósito de enriquecer la discusión en torno al desarrollo rural y calidad de vida para los pobladores rurales presentada en el Capítulo 2, los insumos resultado de estas entrevistas fueron utilizados allí.

Así, la presente sección está centrada en presentar las impresiones de los sujetos rurales con quienes se trabajó a fin de contrastar sus respuestas con el contexto, la discusión académica y el análisis estadístico presentados en los capítulos anteriores. En un primer aparte se presenta un contexto de los municipios de Ortega y Espinal, para luego presentar la participación de los habitantes rurales de estos casos de estudio.

En total fueron realizadas un total de 13 entrevistas semiestructuradas, entre ellas cuatro (4) fueron aplicadas a expertos en desarrollo rural, tres (3) a habitantes rurales del municipios del Espinal, y en Ortega se aplicaron un total de seis (6) entrevistas. Cabe mencionar que en el caso de Espinal también se participó de un taller participativo desarrollado por CORTOLIMA del que se tomaron algunos insumos.

## **4. ANÁLISIS SOBRE LA INCIDENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA CONDICIÓN DE VIDA DE LOS POBLADORES RURALES**

### **4.1. Análisis del resultado de los resultados del índice de Condiciones de Vida para los caso de Ortega y Espinal en el contexto del Departamento de Tolima.**

Esta sección del documento está dedicada a presentar los resultados de la aproximación de tipo cuantitativo dentro de la metodología propuesta para el análisis de incidencia de la inversión pública en las condiciones de vida de los habitantes rurales rurales de los municipios de Ortega y Espinal en el Departamento del Tolima. Se busca en consecuencia desarrollar el cálculo del Índice de Condiciones de Vida para los ámbitos urbanos y rurales, la estimación de la inversión pública y el cálculo de la correlación existente entre la inversión y el índice, para así inferir sobre la incidencia que está teniendo la inversión pública en las condiciones de vida de los habitantes rurales de los municipios definidos como casos de estudio. Es preciso aclarar, que aunque se busca establecer esta incidencia para los dos municipios objeto del estudio, el cálculo de los índices de condiciones de vida para los ámbitos urbano y rural así como la estimación de la inversión pública se desarrollaron para todos los municipios del departamento, a fin de que la comparación de los casos de estudio pudiera ser realizada en el contexto de todo el departamento, además de facilitar la réplica del modelo metodológico posteriormente en otros ámbitos territoriales semejantes.

A continuación se presenta el desarrollo metodológico propuesto:

#### **4.1.1. Sistematización de los datos**

Es preciso advertir que la base de información correspondiente al sistema de información SISBEN, que se considera robusta en información y discriminada para las zonas urbanas y rurales, presenta en todo caso sesgos marcadamente urbanos, la cual no discrimina condiciones rurales de acceso de manera diferencial para los ámbitos rurales, y captura información que puede considerarse hoy inoportuna o inadecuada dados los cambios tecnológicos. Esto puede evidenciarse prácticamente para todas las variables; esto es, por ejemplo en el caso de las condiciones de vivienda, que no realiza una condición diferencial en condición de paredes, pisos, techos, etc. para viviendas rurales; igualmente en materia de alcantarillado, que podría o debería referirse a saneamiento de aguas residuales independientemente del sistema para hacerlo, o el caso de telefonía fija la cual hoy podría

considerarse obsoleta por los cambios tecnológicos en comunicación. Por consiguiente, podría afirmarse que la encuesta SISBEN debería ser actualizada e incorporar en su información aspectos diferenciales entre los ámbitos urbanos y rurales al igual que respecto a su estructura poblacional. No obstante se reconoce su funcionalidad dada la discriminación de la información que maneja entre los ámbitos urbano y rural al igual que la robustez y representatividad que maneja.

El proceso de estimación del índice de condiciones de vida, tanto a nivel urbano y rural, implicó la manipulación de más de 416.000 observaciones en lo rural y 696.000 en lo rural de la encuesta SISBEN aplicada anualmente en el departamento del Tolima. La tabla 4 muestra el tamaño de la muestra para cada municipio en el período de estudio.

Tabla 4: Tamaño de muestra por municipio entre 2014 y 2016

<b>Año</b>	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	
	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
<b>Municipio</b>						
Alpujarra	1629	2746	1669	2871	1684	2867
Alvarado	3177	5604	3231	5748	3205	5842
Ambalema	5763	1380	5728	1361	5689	1344
Anzoátegui	1571	7412	1485	7351	1438	7610
Ataco	4770	15379	4654	15454	4695	15380
Cajamarca	8864	10062	8983	10338	9019	10303
Carmen de Apicalá	6846	2233	6946	2290	6910	2241
Casabianca	1537	4521	1531	4631	1529	4624
Chaparral	23304	23353	23354	23369	23100	23201
Coello	1428	7170	1459	7136	1451	7139
Coyaima	3714	9983	3648	9788	3645	9629
Cunday	2379	6679	2401	6820	2412	6804
Dolores	3608	5665	3567	5664	3542	5606
Espinal	46742	22683	47207	23073	47949	23146
Falán	1518	5617	1524	5686	1541	5602
Flandes	16175	3791	16096	3756	16232	3741
Fresno	14695	17259	14459	17362	14429	17546
Guamo	16031	16989	16049	17009	15427	16332
Guayabal	8371	3391	8237	3374	8179	3316
Herveo	1974	4044	2024	4076	1966	4111
Honda	19952	697	19239	737	19201	884
Ibagué	325361	37077	328955	39670	329819	40298
Icononzo	3075	6112	3040	6108	3067	6206
Lérida	14846	3985	14791	4127	14321	4013

LIBANO	18647	12283	18569	12346	18380	12292
Mariquita	26151	9307	26405	9392	27135	9573
Melgar	24262	6328	24839	6495	25137	6444
Murillo	1474	2616	1468	2725	1443	2750
Natagaima	5547	4590	5735	4790	5839	5082
Ortega	4301	17733	4297	17847	4206	17416
Palo Cabildo	2675	6918	2749	7145	2682	7385
Piedras	1734	3918	1732	3895	1747	4050
Planadas	6073	18935	5973	18825	6809	19400
Prado	3645	5318	3606	5228	3436	5131
Purificación	12012	12692	12125	12810	11968	12544
Rioblanco	3582	18124	3439	17994	3392	17933
Roncesvalles	1732	3942	1689	3952	1783	4021
Rovira	10205	16257	10265	16295	10197	16183
Saldaña	8286	6674	8289	6634	8061	6531
San Antonio	4035	9118	3990	9132	3905	9003
San Luis	3766	9701	3804	9939	3779	9999
Santa Isabel	2358	4213	2317	4199	2314	4139
Suárez	1980	2489	2026	2507	2034	2398
Valle de San Juan	2173	3144	2163	3164	2210	3160
Venadillo	9287	4352	9262	4317	9178	4292
Villahermosa	2798	5537	2728	5431	2653	5418
Villarrica	2063	3734	2059	3809	1975	3805
<b>Total</b>	<b>696116</b>	<b>411755</b>	<b>699806</b>	<b>416670</b>	<b>700713</b>	<b>416734</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos SISBEN

Para efecto de los cálculos estadísticos realizados en el marco de esta investigación, en total para el año 2014 se procesaron 1.107.871 datos, en 2015 se procesó 1.111.561 datos y en 2016 se procesó 1.116.476 datos. La cobertura de la encuesta a nivel rural para los 3 años de estudio siempre representó el 37% del total de registros.

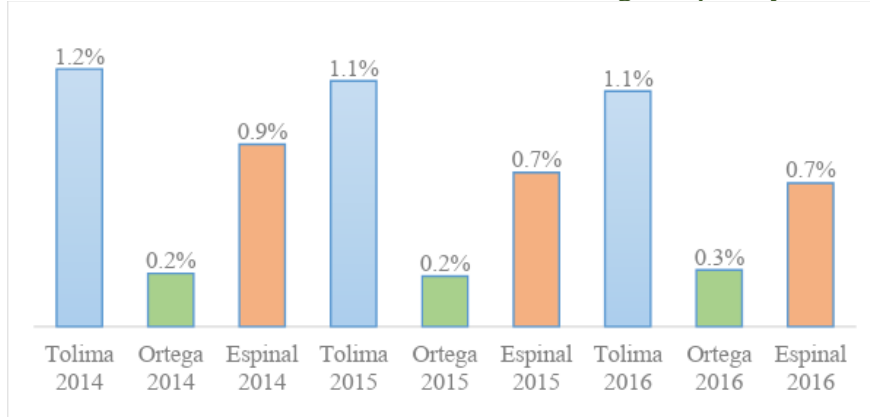
#### 4.1.2. Resultados del análisis por variable

En total, de acuerdo con la consideración metodológica, se consideraron 9 variables. A continuación, se presentarán los resultados para los municipios de Ortega y Espinal del acceso a cada una de ellas frente a la media departamental.

### a) Acceso a teléfono

Lograr el acceso a una línea telefónica es un gran pendiente en el ámbito rural del departamento del Tolima. En promedio, el acceso departamental se ubica entre el 1,1% y 1,2% entre 2014 y 2016. El municipio de Ortega cuenta con un muy bajo acceso a teléfono, pues entre 2014 y 2016 solo logró pasar del 0,2% al 0,3%. De otra parte, Espinal cuenta con un mejor acceso que Ortega pero es menor que la media departamental; pasó de 0,9% para el año 2014 al 0,7% en el año 2016. En la ilustración 19 se observan los cambios descritos.

Ilustración 19: Acceso medio a teléfono en Ortega, Espinal y Tolima

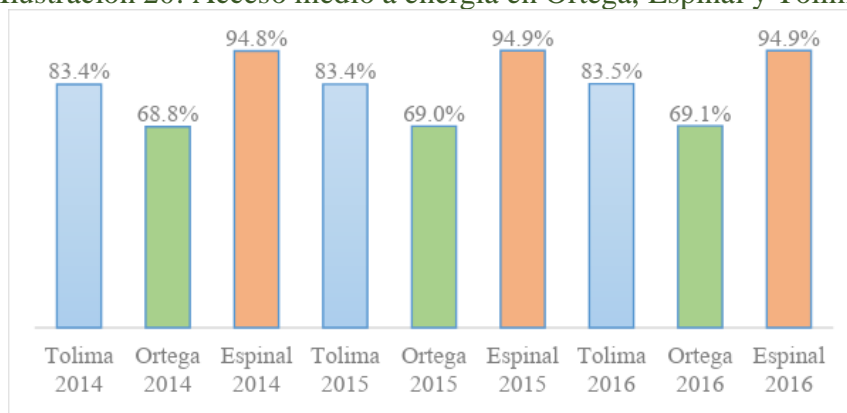


Fuente: elaboración propia.

### b) Acceso a energía

El promedio de acceso a energía en el departamento se ha mantenido durante el período de análisis sobre el 83,4%. Frente a la media departamental los dos municipios de estudio tienen comportamientos distintos; mientras el municipio de Ortega está por debajo de la cobertura departamental, logrando solo acceso al 68,8% de la población rural, Espinal supera el valor departamental y llega a un 94,9% de cobertura sobre suelo rural. La ilustración 20 contiene la discriminación de los valores por año y entidad.

Ilustración 20: Acceso medio a energía en Ortega, Espinal y Tolima

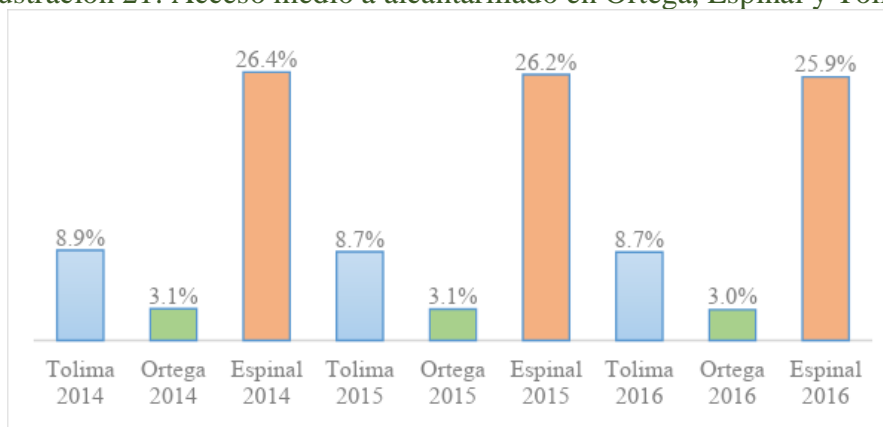


Fuente: elaboración propia.

### c) Acceso a alcantarillado.

El comportamiento descrito en el acceso a energía se repite en el acceso a alcantarillado. Si bien la magnitud del acceso es distinta, pues el departamento tan solo logra dar cobertura en promedio al 8,9% en el año 2014 y disminuye al 8,7% para 2016. El municipio de Ortega logra un acceso para el 3% de la población rural para 2016 mientras que el municipio de Espinal, si bien cae en el porcentaje de acceso entre 2014 y 2016, reporta una cobertura mucho mayor al situarse sobre el 25,9% para 2016. La ilustración 21 muestra las diferencias reportadas.

Ilustración 21: Acceso medio a alcantarillado en Ortega, Espinal y Tolima

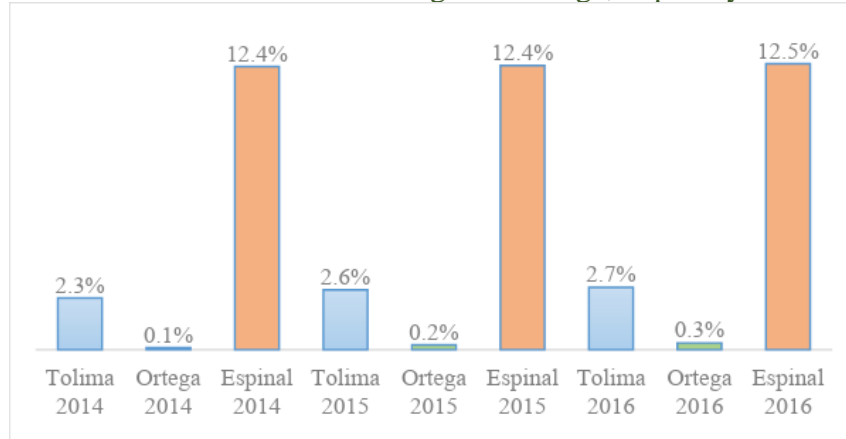


Fuente: elaboración propia.

#### d) Acceso a gas

Para analizar la cobertura de gas es pertinente iniciar lo correspondiente al Espinal; este municipio tiene una cobertura del 12,5% sobre el ámbito rural para el año 2016.

Ilustración 22: Acceso medio a gas en Ortega, Espinal y Tolima



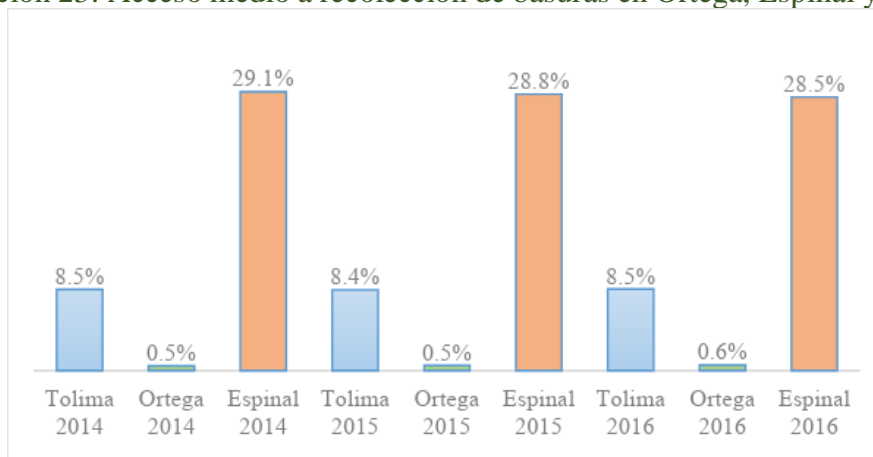
Fuente: elaboración propia.

Si comparamos los accesos promedio del departamento para el año 2016 que se sitúa en 2,7% se puede ver la fuerte influencia que pudo hacer Espinal sobre el promedio departamental, más aún si se compara con la cobertura del 0,3% que tiene Ortega.

#### e) Acceso a recolección de basuras.

Al igual que con el acceso a gas, el municipio de Espinal cuenta con una cobertura mucho más alta que la media departamental y que Ortega. Para el año 2016 Espinal tuvo un acceso para población rural del servicio en un 28,5%, mientras que el departamento tuvo en promedio un acceso del 8,5%. Ortega nuevamente se sitúa por debajo de la media, alcanzando en 2016 tan solo una cobertura del 0,6%. La ilustración 23 contiene los datos registrados por entidad.

Ilustración 23: Acceso medio a recolección de basuras en Ortega, Espinal y Tolima

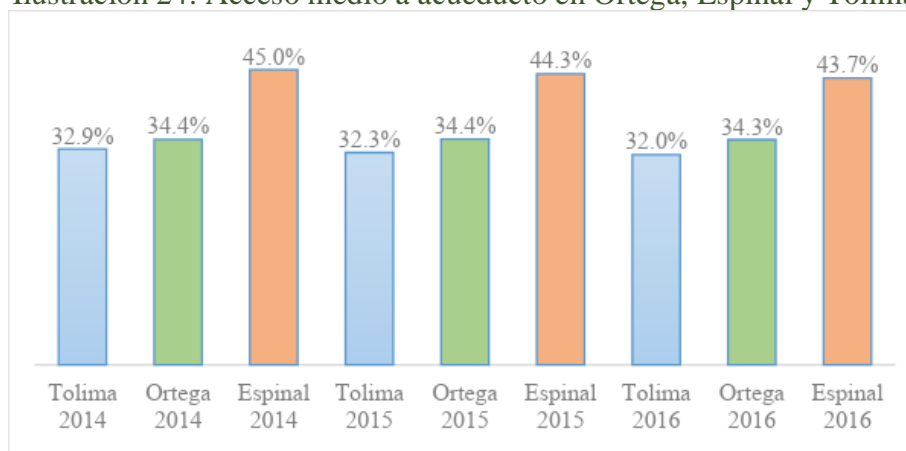


Fuente: elaboración propia.

#### f) Acceso a acueducto

El departamento del Tolima tiene una cobertura que oscila entre el 32,9% y 32% entre los años 2014 y 2016. Respecto a los otros dos municipios del análisis, es la primera ocasión en que la cobertura de Ortega supera a la media del departamento; para el año 2016 llegó a ser del 34,3%, 2,3% mayor. Espinal supera a Ortega al lograr una cobertura del 43,7% para el año 2016. La ilustración 24 muestra las diferencias.

Ilustración 24: Acceso medio a acueducto en Ortega, Espinal y Tolima

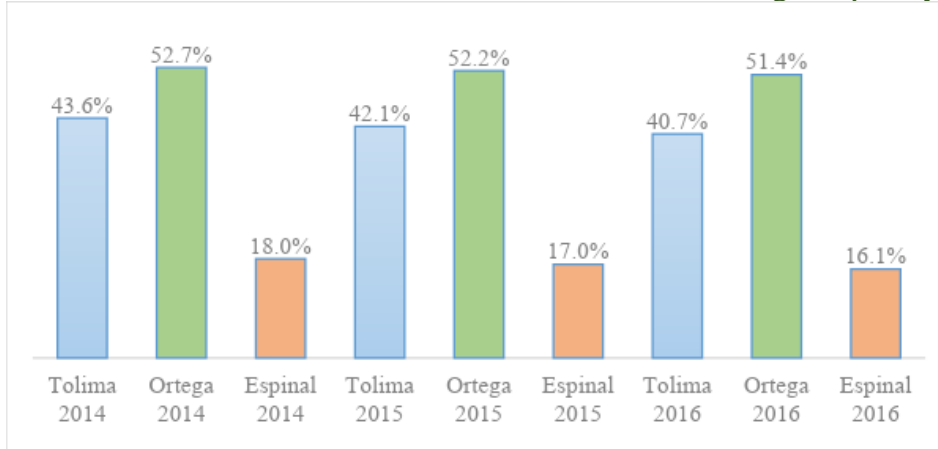


Fuente: elaboración propia.

### g) Acceso a tenencia de vivienda

Esta variable mide la tenencia de vivienda, sin discriminar si el bien está pago o en proceso de pago. El Espinal cuenta con bajo porcentaje de hogares que cuenten con vivienda propia en el ámbito rural. Entre los años 2014 y 2016 bajó 1,9%, situándose en 16,1%. El promedio departamental también ha caído en este período, puesto que de un 43,6% de tenencia en el año 2014 bajó a un 40,7% en el año 2016. No obstante es mucho mayor al valor presentado en Espinal. Finalmente Ortega marca un 51,4% de hogares con tenencia sobre la vivienda rural para el año 2016. Este valor es mayor en más de 10% al promedio departamental para el mismo año. La ilustración 25 muestra el comportamiento por año.

Ilustración 25: Acceso medio en tenencia de vivienda rural en Ortega, Espinal y Tolima



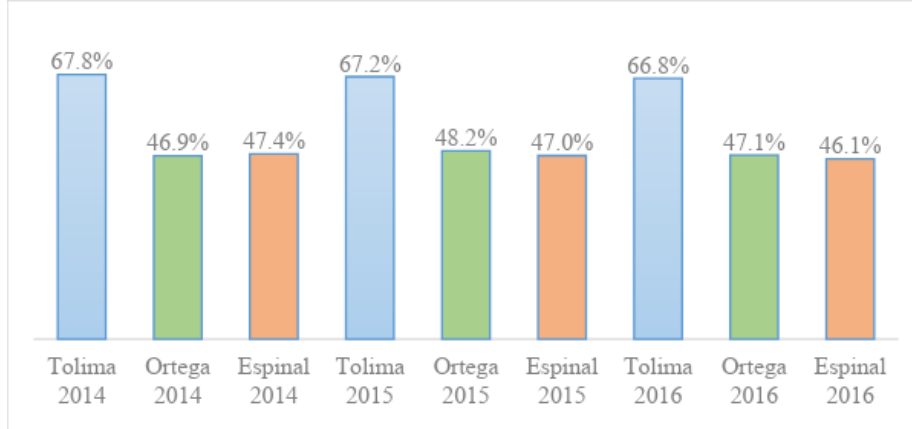
Fuente: elaboración propia.

### h) Acceso a salud

La cobertura en salud del departamento del Tolima es más alta que la estimada para los municipios de Ortega y Espinal. Mientras que para el año 2016 la cobertura departamental alcanzó el 66,8%, Ortega tuvo un 47,1%, valor ligeramente más alto que el reportado por Espinal quien tuvo para este año un 46,1%.

La ilustración 26 contiene la información ilustrada de las diferencias reportadas entre municipios y departamento.

Ilustración 26: Acceso medio a salud en Ortega, Espinal y Tolima

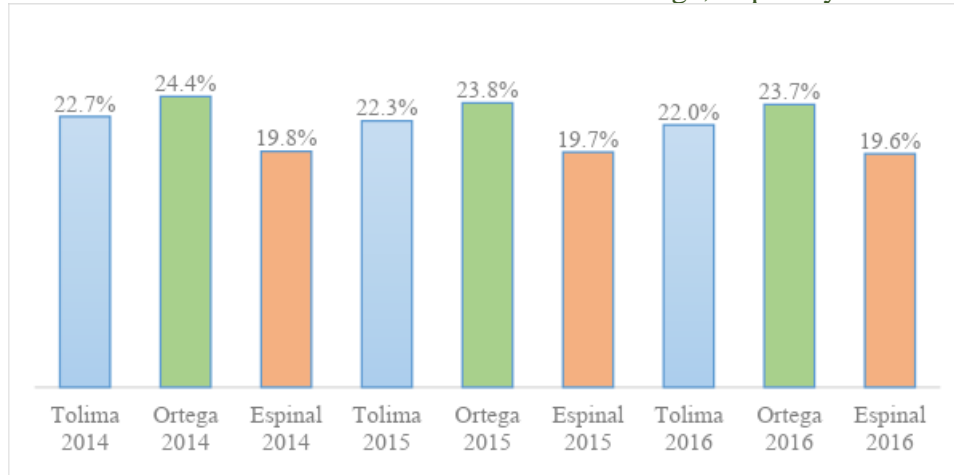


Fuente: elaboración propia.

### i) Acceso a educación

Ortega, en cuanto a acceso a educación, es quien reporta una cobertura mayor. Para el año 2016 tuvo un 23,7% de acceso, valor que comparativamente es mayor a la media departamental y a lo estimado para el municipio de Espinal. El departamento logró cobertura en 2016 en un 22% mientras que Espinal estuvo por debajo del 20%, situándose en 19,6%. La ilustración 27 contiene la distribución de estos valores en el período de estudio.

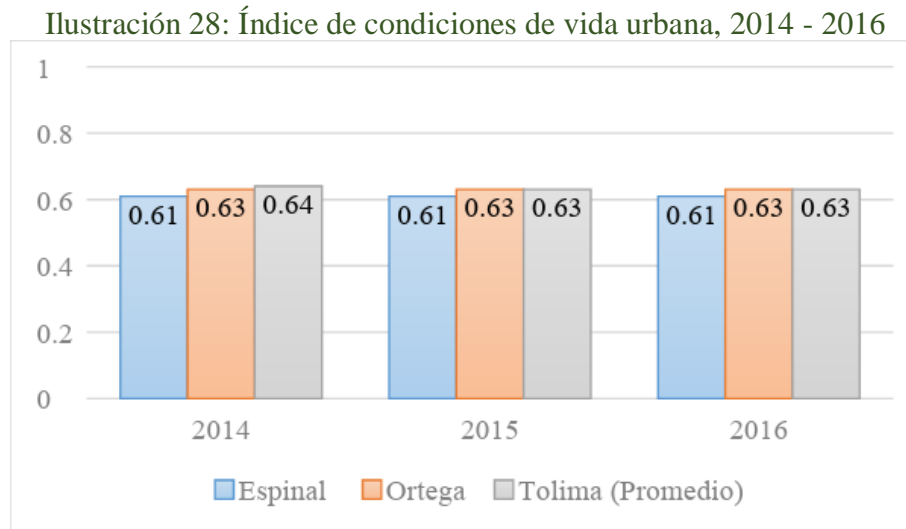
Ilustración 27: Acceso medio a educación en Ortega, Espinal y Tolima



Fuente: elaboración propia.

#### 4.1.3. Resultado de la estimación de condiciones de vida rural respecto a la urbana

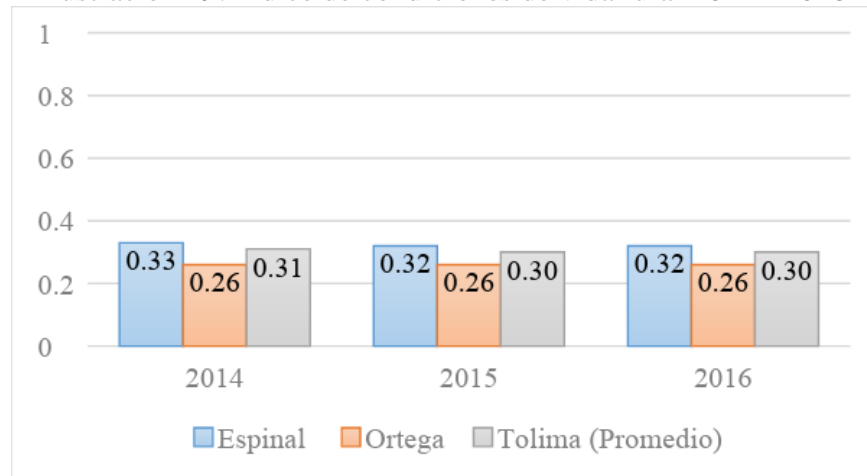
Respecto a las condiciones de vida a nivel urbano, el promedio del departamento del Tolima cuenta con un valor estimado de 0,64 para el año 2014, cayendo al 0.63 entre 2015 y 2016. Le sigue Ortega con 0,63 durante los 3 años de estudio; finalmente Espinal en su condición de vida urbana obtuvo un valor de 0,63. Si bien las diferencias son muy leves, el Espinal está por debajo de Ortega y la media de los municipios del Tolima. La ilustración 28 contiene la comparación de estos datos por año.



Fuente: elaboración propia.

La condición de vida rural cuenta con un mejor rendimiento en el municipio de Espinal, al ubicarse en 0,33 para el año 2014 y 0,32 para los años siguientes. Le sigue el promedio departamental con 0,31 para 2014 y 0,30 para 2015 y 2016; Ortega alcanza para los tres periodos un valor de 0,26, siendo el menor de los evaluados. La ilustración 29 muestra las diferencias.

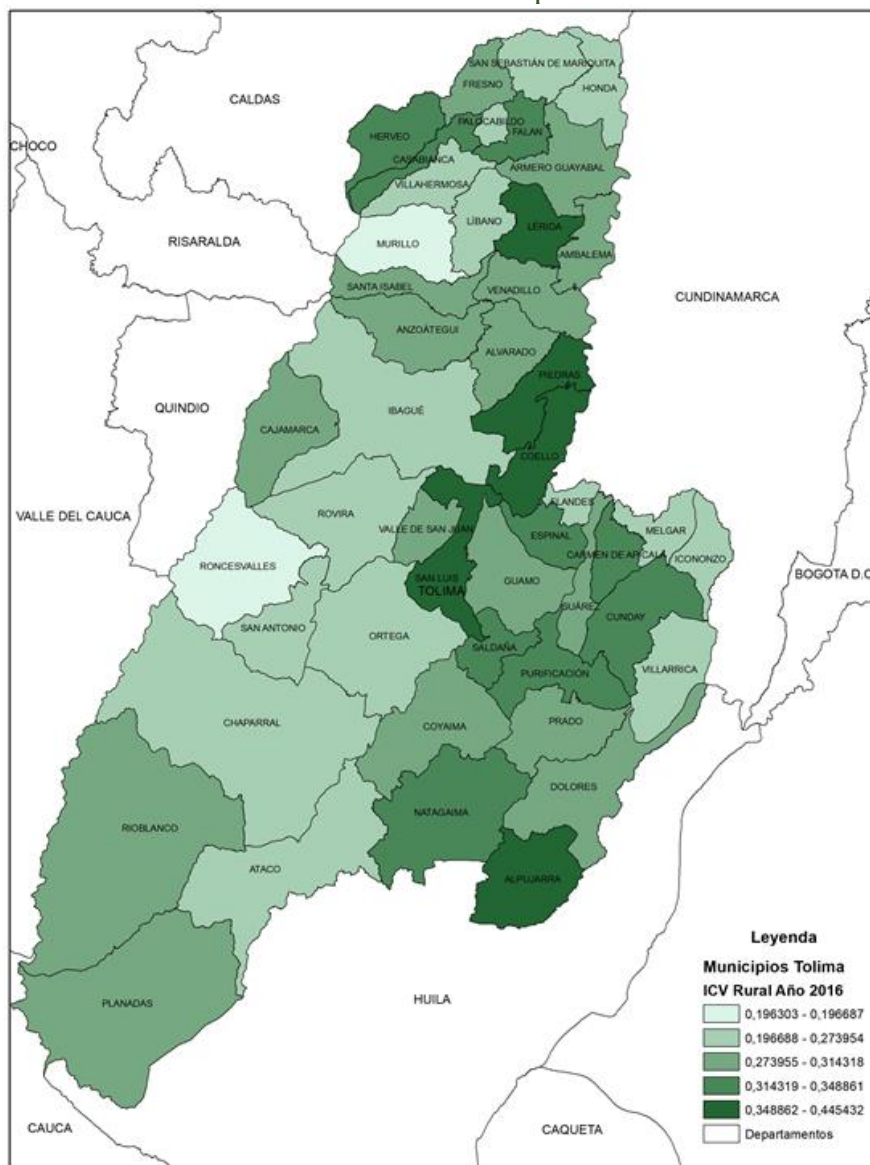
Ilustración 29: Índice de condiciones de vida rural 2014 - 2016



Fuente: elaboración propia

Al realizar esta comparación del Índice de Condiciones de Vida Rural por quintiles, se evidencia que el municipio de Espinal se encuentra en un quintil arriba respecto a condiciones de vida rural. No obstante, al observar la ilustración 30 se observa que a diferencia de Ortega la tendencia es decreciente, mientras que el segundo tiende a ser constante, lo que podría ser interpretado como que en el caso de Ortega puede ser visto como un modelo más estable o representar para el caso del Espinal el decaimiento normal de un ciclo económico. En la medida que la secuencia histórica de los datos fuera más extensa, sería posible inferir conclusiones con mayor precisión.

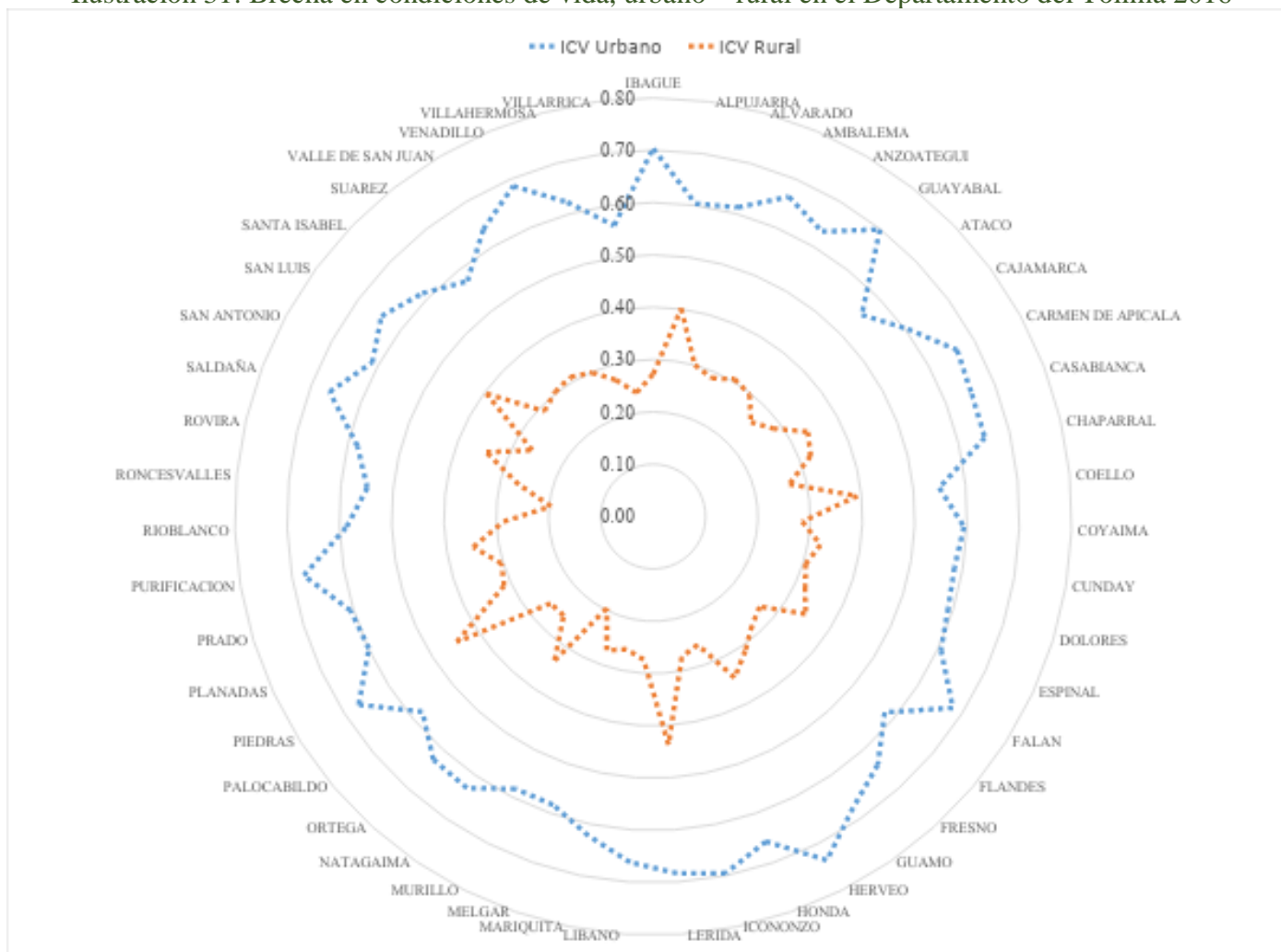
Ilustración 30: Condiciones de vida rural para el año 2016 en Tolima



Fuente: elaboración propia

Si bien al comparar los datos estimados para el ICV rural y urbano entre los municipios de Espinal, Ortega y el promedio departamental muestra una importante brecha, es relevante observar el comportamiento conjunto de los municipios. El gráfico 31 contiene la totalidad de los municipios con su respectivo ICV urbano y rural para el año 2016.

Ilustración 31: Brecha en condiciones de vida, urbano – rural en el Departamento del Tolima 2016



Fuente: elaboración propia.

La Ilustración 31 presenta la comparación entre los resultado del Índice de Condición de de Vida urbano y rural, evidenciando lo que podría considerarse una brecha en condiciones de vida desde un punto de vista cuantitativo a partir de las variables tomadas de la encuesta SISBEN para este caso. Se destaca que es bastante notoria la diferencia de condiciones de vida urbanas versus las rurales para el total de municipios del departamento. Por su parte en los casos de Espinal y Ortega, la brecha es más significativa en el caso de Ortega con valores correspondientes a 0,63 para el ámbito urbano mientras que para el caso de los habitantes rurales es de 0,26; mientras que en el caso del Espinal los valores corresponden a 0,61 y 0,32 en la misma relación.

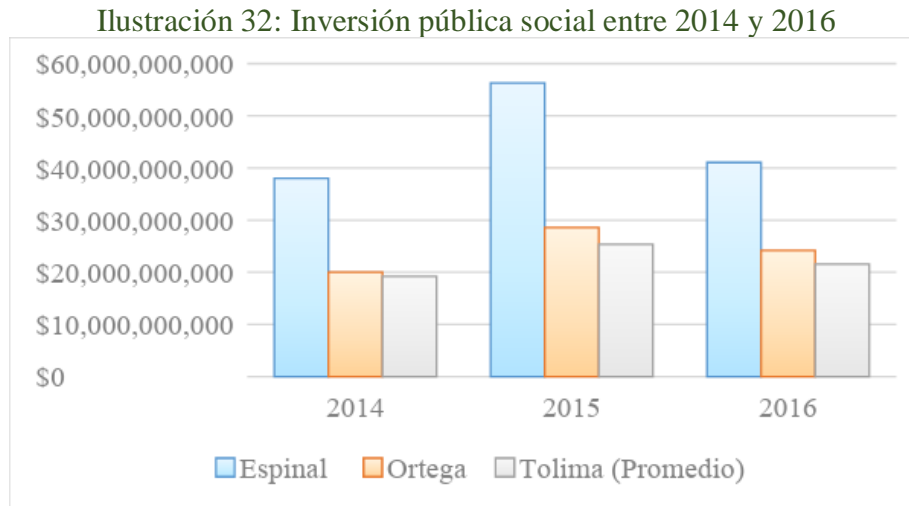
Vale la pena aclarar que ésta corresponde a una comparación de variables cuantitativas, que por parte de la mayor parte de los expertos entrevistados resulta insuficiente e incluso inadecuada, pero resulta diciente. Además, teniendo en cuenta que la información disponible no permite discriminar de manera diferencial entre los ámbitos urbano y rural las condiciones de acceso a los satisfactores descritos por cómo está presentada la información. Por ejemplo, en el caso de acceso a alcantarillado que debería referir a condiciones de saneamiento para el manejo de aguas residuales, o el teléfono que por el cambio de tecnologías ya no correspondería necesariamente a teléfonos fijos sino de conexión inalámbrica, por citar algunos ejemplos.

Adicionalmente, a razón de que se considera deseable contar con información de carácter cualitativo para contrastar este análisis, se dedica un capítulo exclusivo a revisar información de esta naturaleza, obtenida a través de encuestas semiestructuradas a los habitantes de las zonas rurales de los municipios de estudio, a fin de contrastar los resultados obtenidos en el componente cualitativo de la metodología presentado previamente.

#### 4.1.4. Inversión pública social y condiciones de vida

Una vez compilada la información y clasificada para determinar la inversión por cada municipio del departamento del Tolima, se estimó el índice de condiciones de vida. Los resultados se presentan con énfasis en los municipios de Espinal y Ortega, comparando sus valores frente a la media de la totalidad de los municipios del departamento.

La inversión pública social tiene una importancia alta en el municipio de Espinal. Durante el período de estudio el valor fue superior a la media de los municipios del departamento y al municipio de Ortega en los tres períodos. La ilustración 32 muestra esta diferencia.



Fuente: Elaboración propia

Espinal tuvo en el año 2014 una inversión de 38.000 millones, llegando a ser de 56.000 millones para 2015 y reduciéndose a 41.000 millones para 2016. La diferencia entre la inversión de Espinal y la que realiza Ortega fue de 27.000 millones en el año 2015; frente a la media del Tolima, para el 2015 fue de casi 31.000 millones.

La tabla 5 contiene los datos estimados para condición de vida y recolectados para inversión pública social entre los años 2014 y 2016 para los municipios de Espinal, Ortega y la media departamental.

**Tabla 5: Inversión y condición de vida entre 2014 y 2016**

Variable	Año	Espinal	Ortega	Tolima (Promedio)
Inversión pública social	2014	\$ 38.049.086.000	\$ 20.042.650.000	\$ 19.225.835.800
	2015	\$ 56.291.502.000	\$ 28.598.356.000	\$ 25.373.550.466
	2016	\$ 41.051.490.108	\$ 24.185.854.000	\$ 21.564.915.875
Índice de condiciones de vida - Rural	2014	0,33	0,26	0,31
	2015	0,32	0,26	0,30
	2016	0,32	0,26	0,30
Índice de condiciones de vida - Urbano	2014	0,61	0,63	0,64
	2015	0,61	0,63	0,63
	2016	0,61	0,63	0,63

Fuente: elaboración propia

Con la estimación realizada puede considerarse dos posibles aproximaciones a la explicación sobre la incidencia de la inversión pública en las condiciones de vida de la población rural de los municipios de Espinal y Ortega en el Tolima. La primera podría ser interpretada como que aunque se realice inversión pública no hay una mejora en las condiciones de vida de los habitantes rurales; sin embargo, al considerar que la relación que en el caso de que las condiciones de vida si cuentan con una correlación positiva, podría entenderse que la inversión pública está mayoritariamente orientada a los ámbitos urbanos, guardando por lo tanto una correlación positiva para estas zonas, mientras que para el caso de la ruralidad el resultado es inverso a causa de la baja inversión en las áreas rurales respecto las urbanas.

#### 4.1.5. Análisis del resultado de la correlación existente entre la inversión pública y el Índice de Condiciones de Vida Rural ICVr

Para determinar un valor que pueda medir la relación entre la inversión y la condición de vida rural, se estimó el coeficiente de correlación de Pearson. Este índice mide el grado de covariación entre variables relacionadas linealmente. En este caso, los datos de inversión pública social entre los años 2014, 2015 y 2016 se relacionarán con el índice de condiciones de vida estimado para el ámbito urbano y rural durante los mismos años para observar las diferencias que pueden existir. La tabla 6 contiene los resultados.

Tabla 6: Coeficiente de correlación de Pearson entre inversión e ICV

	Inversión_14	Inversión_15	Inversión_16
ICV_Urb_14	0,24		
ICV_Rur_14	-0,10		
ICV_Urb_15		0,23	
ICV_Rur_15		-0,11	
ICV_Urb_16			0,25
ICV_Rur_16			-0,10

Fuente: Elaboración propia

Se concluye con los resultados de la tabla que existe una correlación positiva entre la inversión pública y el Índice de Condiciones de Vida Urbana ICVu, el cual oscila entre 0,23 y 0,25 el el periodo de tiempo analizado, mientras que para el Índice de Condiciones de Vida Rural ICVr la correlación es menor que la urbana y con signo negativo, ubicándose entre -0,10 y -0,11.

A partir de la estimación realizada podrían considerarse dos explicación sobre la incidencia de la inversión pública en las condiciones de vida de la población rural de los municipios de Espinal y Ortega en el Tolima. La primera, es que la correlación podría ser interpretada como que aunque se realice inversión pública no hay una mejora en las condiciones de vida de los habitantes rurales; sin embargo, al considerar que la relación que en el caso de que las condiciones de vida si cuentan con una correlación positiva, podría entenderse que la inversión pública está mayoritariamente orientada a los ámbitos urbanos, guardando por lo tanto una correlación positiva para estas zonas, mientras que para el caso de la ruralidad el resultado es inverso a causa de la baja inversión en las áreas rurales respecto las urbanas.

#### **4.2. Contexto de los municipios de Ortega y Espinal en el departamento de Tolima**

La ruralidad en Colombia dista bastante de ser homogénea tanto en condiciones geográficas, económicas, culturales, étnicas, entre otras. Se evidencian multiplicidad de modelos de desarrollo rural, fruto tanto por iniciativa de las comunidades propias de los territorios (indígenas, comunidades negras, campesinos), así como por la incidencia generada por los proyectos de los gobiernos Subnacionales y como el nacional (vivienda, turismo, minas, energía, infraestructura, agricultura, ambiente, etc.), que repercuten en cambios permanentes de la estructura socioeconómica y ambiental de los territorios rurales.

El caso de los municipios de Ortega y el Espinal en el departamento del Tolima siendo bastante próximos evidencian dos modelos de desarrollo rural muy diferentes, mientras que el primero cuenta una presencia de un grupo importante de cabildos del pueblo indígena Pijao, el segundo se ha caracterizado por una dinámica agroindustrial durante décadas. Un contexto más próximo a estas realidades se presenta a continuación:

##### **Contexto rural del municipio de Ortega**

En este municipio, la mayoría de nuestra población se encuentra ubicada en los territorios habitados tradicionalmente, en particular la zona sur del departamento del Tolima. El Departamento está organizado en 205 comunidades organizadas en resguardos, comunidades inscritas ante la Dirección de etnias del Ministerio del Interior (Ilustración 10).

Estas comunidades se encuentran distribuidas en 14 de los 47 municipios del departamento del Tolima. Debido a procesos de desplazamiento forzado asociado al conflicto armado interno se ha generado una atomización de la población hacia ciudades como Ibagué y los departamentos de Caquetá, Cesar, Huila, Meta, Putumayo, Quindío y Cundinamarca, siendo en este último los principales destinos la ciudad de Bogotá y el municipio de Soacha; hoy día en estos lugares se encuentran asentadas veinticinco (25) comunidades de las cuales tres están constituidas en Resguardo.

Ilustración 33: Presencia del Pueblo Indígena Pijao en el municipio de Ortega.



Fuente: Plan Salvaguarda Pijao 2014 citado en (Mininterior, 2015) .

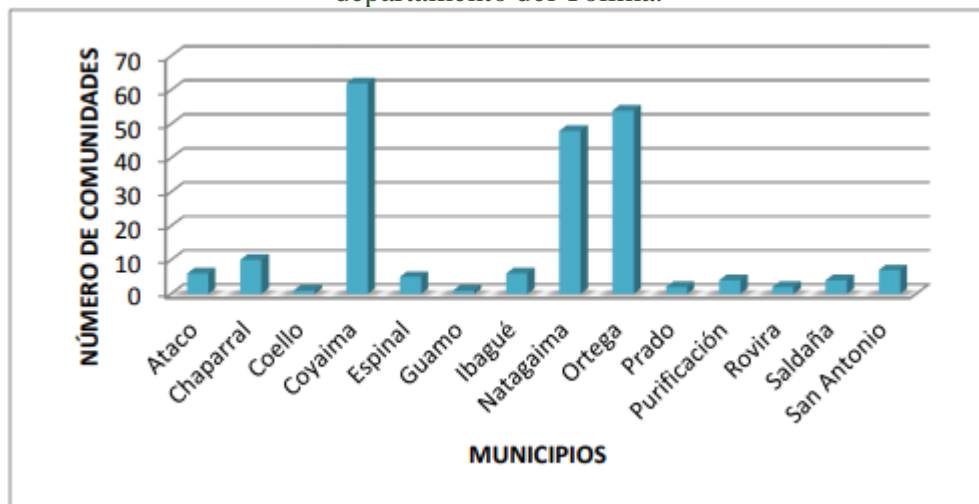
Es importante mencionar que en el marco jurídico-político establecido para los Pueblos Indígenas en Colombia, constata la necesidad de desarrollar sus capacidades y las posibilidades de una vida

colectiva digna, lo cual incide directamente en el ejercicio de sus derechos fundamentales como sujeto colectivo de estas comunidades tales como el derecho al territorio, la autodeterminación, la consulta previa, el ejercicio de su autonomía, el gobierno propio y su jurisdicción especial, el acceso a servicios públicos como salud, educación y saneamiento básico esenciales para el desarrollo de cualquier colectividad humana así como la posibilidad de estructurar sus programas de medicina tradicional y educación propia.

El poblamiento histórico de las comunidades indígenas en el departamento del Tolima se ha caracterizado según la Oficina de Asuntos étnicos de la Gobernación del Tolima en (Mininterior, 2015, p. 145) por ser un proceso que puede clasificarse por medio de tres variables:

- 1) La primera corresponde a la población que ancestralmente se ha mantenido en el territorio, es decir de generación en generación.
- 2) La segunda, a la población que se ha desplazado de asentamientos indígenas a otros en los que históricamente la población indígena había desaparecido.
- 3) La tercera se refiere al poblamiento generado por el desplazamiento de unos asentamientos indígenas a otros.

Ilustración 34: Representación de concentración de comunidades Pijao a nivel municipal en el departamento del Tolima.

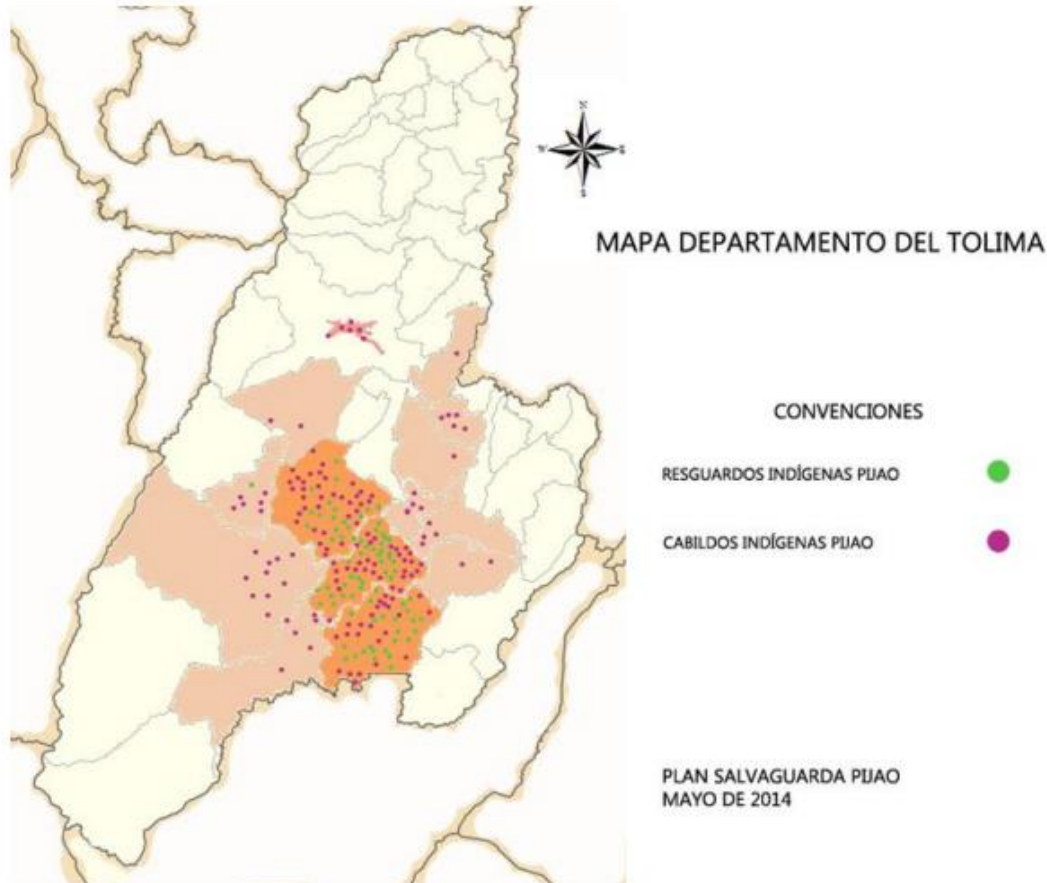


Fuente: Plan Salvaguarda Pijao 2014 citado en (Mininterior, 2015)

En este orden, el municipio con mayor presencia de comunidades organizadas es Coyaima con un total de 61 comunidades que representan el 29,75%, seguido por el municipio de Ortega con 54 que corresponde al 26,34%, Natagaima con 47 comunidades que corresponde al 22,92% y Chaparral con 10 comunidades que corresponde al 4,87%.

Entre tanto en el departamento del Tolima y bajo la figura del Resguardo se encuentran conformados 77 resguardos titulados a indígenas Pijao que se encuentran distribuidos mayoritariamente en 5 municipios del departamento como se muestra en el siguiente mapa:

Ilustración 35: Localización de las comunidades indígenas Pijao en el departamento del Tolima



Fuente: Plan Salvaguarda Pijao 2014 citado en (Mininterior, 2015)

Otro aspecto importante es la actividad económica, Ortega es un municipio mayoritariamente agropecuario, contando como segundo renglón la actividad petrolera y seguido por las crecientes explotaciones madereras y mineras. En cuanto a la actividad agrícola en particular, el café se considera como el principal producto de la región, seguido por el cacao, el plátano y cachaco, la caña panelera, el maíz, yuca el aguacate, entre otros. La producción agrícola está sectorizadas entre las zonas alta (montañosa) y baja (zona plana).

Indiferentemente de la ubicación geográfica, la dieta de la población indígena gira en torno al consumo del maíz, yuca, plátano, cachaco, frutales, entre otros; los cuales se cultivan para el pan coger o para su comercialización en el mercado municipal.

### **Contexto rural del municipio de Espinal**

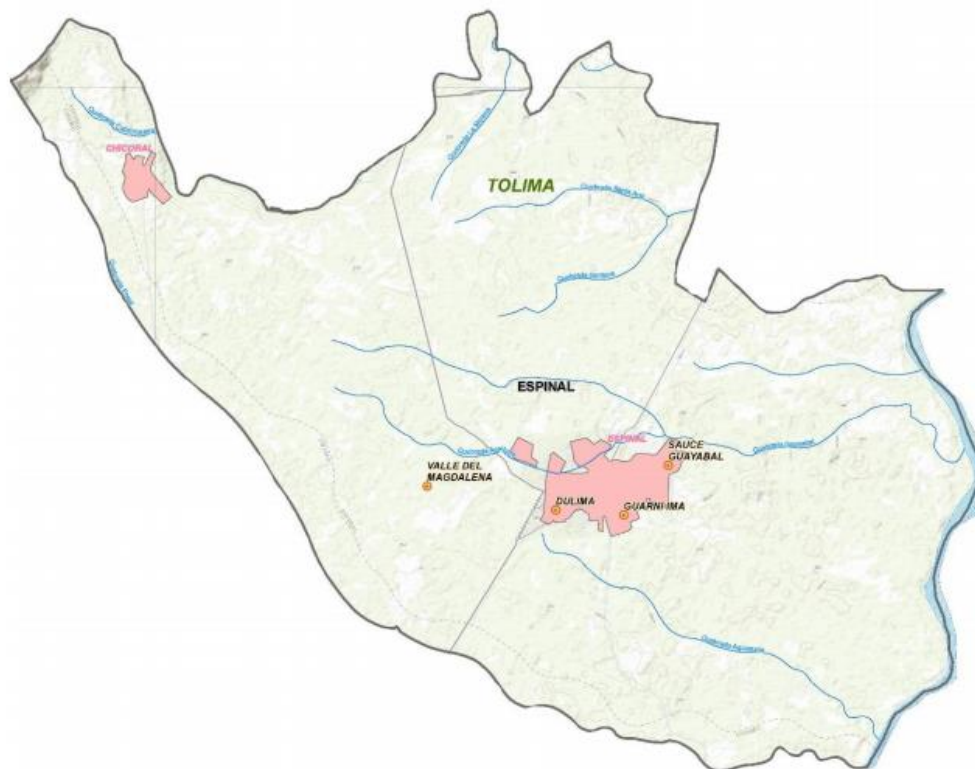
El municipio de El Espinal se ha caracterizado principalmente por su actividad agropecuaria, sobresaliendo el cultivo de arroz riego, importante eje articulador por factores como el número de población ocupada alrededor de esta actividad, la superficie sembrada y cultivada, y su significado en la reproducción y sostenimiento de la economía local, regional, y nacional. Además de que los ingresos generados por esta actividad existen estimaciones de que la producción de arroz repercute en aproximadamente 25% del PIB estatal de la economía en el departamento del Tolima (Espinal & Acevedo, 2005, p. 33).

De manera que el cultivo del arroz por un lado permite la reproducción de la economía campesina, y por otro lado, hace posible la reproducción y la acumulación de capital en los empresarios capitalistas de la zona, así como de otros sectores de la economía regional. Prácticamente la población rural de este municipio vive de la producción de arroz, algunos son productores y otros jornaleros, o se combinan los dos roles. En el municipio del Espinal el arroz se siembra de forma intensiva desde la década de 1950, se afirma que es un cultivo tradicional en la región que ha permitido la reproducción histórica de sus familias. Si bien no se ha buscado diversificar la producción agrícola, sí se han dado procesos simultáneos de otros cultivos de pan coger entre los que se cuentan hortalizas, frutales como cítricos, mango, guayaba, mamoncillo, guanábana, plátano, y actividades como son la crianza de especies menores y la ganadería bovina en pequeña escala.

La proporción del área dedicada al cultivo de arroz de una finca agropecuaria solamente representa, en promedio en el país, el 10% de ella. Las fincas más especializadas en este cultivo se ubican en las zonas de los Santanderes, que destinan el 35% del área en arroz, y en el Centro con el 32%. En los Llanos orientales se encuentra el mayor tamaño promedio de cultivo de arroz con 45 ha, y la más pequeña se ubica en el Bajo Cauca con 3,5 ha. Sin embargo, es en los departamentos de Cundinamarca y Casanare donde el área promedio de arroz es más extensa con 97 y 61 ha, respectivamente (Espinal & Acevedo, 2005, p. 13).

No obstante, el Espinal cuenta con una tradición indígena del pueblo Pijao muy importante. La población total del municipio para 2014 de acuerdo a proyecciones del DANE era de 76.405 habitantes, de los cuales el 75,3% se encontraban ubicadas en el caso urbano y el 24,7% en la zona rural. Sin embargo, de acuerdo al Ministerio del Interior en (Mininterior, 2015), según el Departamento Nacional de Planeación, en el municipio no se encuentran indígenas, ignorando las cinco comunidades presentes, cuatro de ellas reconocidas por el Ministerio del Interior, las cuales son ubicadas de acuerdo al ministerio en de la siguiente manera:

Ilustración 36: Presencia del Pueblo Indígena Pijao en el municipio de Espinal



Fuente: Plan Salvaguarda Pijao 2014 citado en (Mininterior, 2015)

Un aspecto importante que convencionalmente se pasa por alto respecto a este municipio, es que de acuerdo a su clasificación ecológica del municipio, se encuentra conformado por el gran bioma de Bosque Seco Tropical (Mininterior, 2015, p. 13), el cual ha venido siendo afectado por las transformaciones productivas que degradan las condiciones del suelo.

Sin embargo, el Espinal es un municipio con una de las mayores dinámicas urbanas del Departamento lo cual se ve reflejado en su economía. A la hora de clasificar las actividades económicas de los empresarios del municipio mediante la clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU) la cual registra las diferentes actividades económicas en el país, se identificó que del total de empresas que están en funcionamiento 1794 en el municipio entre el 2011 y 2014

Son mayoritariamente del área de servicios y manufacturas, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 7: Clasificación empresas del Espinal 2014

Actividad Económica	2011	2012	2013	2014
A- Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	9	16	16	11
B- Explotación de minas y canteras	1	1	1	0
C- Industrias manufactureras	20	30	40	19
D- Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0	0	0
E- Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	2	2	2	0
F- Construcción	10	10	18	8
G- Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	151	190	220	160
H- Transporte y almacenamiento	11	7	12	7
I- Alojamiento y servicios de comida	50	81	78	69
J- Información y comunicaciones	19	19	21	8
K- Actividades financieras y de seguros	2	1	4	6
L- Actividades inmobiliarias	1	2	5	3
M- Actividades profesionales, científicas y técnicas	5	15	9	6
N- Actividades de servicios administrativos y de apoyo	22	42	14	12
O- Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria		0	0	0
P- Educación	2	0	1	5
Q- Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2	6	6	5
R- Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	46	33	5	3
S- Otras actividades de servicios	20	13	17	15
T- Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	0	0	0	0
no tienen CIU registrado	103	44	0	0
<b>Total</b>	<b>476</b>	<b>512</b>	<b>469</b>	<b>337</b>

Fuente: Cámara de comercio del sur y oriente en (Gobernación del Tolima, 2015)

De esta primera aproximación de contexto se puede observar que estos dos municipios guardan diferencias significativas, mientras Espinal se encuentra marcada por una dinámica comercial importante que en el ámbito rural está dinamizada por productos agroindustriales como el arroz y el sorgo, Ortega sostiene una ruralidad poblada por un significativo grupo indígena, que como se verá

más adelante incide en prácticas de trueque entre sus habitantes, lo cual va a marcar entre los dos municipios evidencia de dos modelos de desarrollo rural bastante disímiles.

### **4.3. Voces locales: aproximación a los casos del espinal y ortega en el departamento del tolima**

Las narraciones de los habitantes rurales en Ortega son muestra de una activa participación organizativa, marcada además por mujeres, y que de acuerdo a sus respuestas se identifica que el apoyo de la administración local no ha sido significativo y han logrado surgir por su propio esfuerzo y en algunos casos con apoyo en los incentivos de créditos que gestionaron de manera organizada entre ellas. En palabras de una de las mujeres miembro de una de estas organizaciones:

“En la vereda Los Naranjos donde vivo hay una producción importante de café; soy socia de una organización de productoras cabeza de familia. En su momento hubo apoyo a través de Banco Agrario con que se presentaban unos ahorros a través del ICR<sup>49</sup>. Por ejemplo, si el proyecto costaba 4 millones de pesos uno pagaba 2 millones a cuotas. Hace 4 años participó de la asociación y la motivación fueron los descuentos del 50% del crédito que ofrecía el banco. En ello participó La Federación Nacional de Cafeteros en el proceso organizativo y les orientaron en relación a que los apoyos se harían para asociaciones y que les parecía bueno que fueran una organización de mujeres. Posteriormente se eligió la presidente la organización; ella no tenía mucha experiencia sobre el café pero había trabajado en Ibagué con empresas agrícolas y líder de juntas de acciones comunal”<sup>50</sup>.

Esto indica que los apoyos encontrados por ellas, han llegado más notoriamente por parte del gobierno nacional a través de programas de incentivo y fomento, lo cual ha llevado a que hayan tenido que asociarse, incluso aunque haya habido resistencia entre ellas, pero encontrando beneficios con estos cambios Una productora campesina lo manifiesta de esta manera:

“Hemos sido renuentes a los cambios y nos hemos visto obligados a asociarse para mejorar la productividad y comercialización de nuestros productos porque solos no podemos. Estando

---

<sup>49</sup> Incentivo a la Capitalización Rural.

<sup>50</sup> Entrevista realizada a una mujer - Miembro de una organización de mujeres para la producción de café en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

asociados nos podemos colaborar entre nosotros y recibir apoyos de entidades del Estado como en el casos de las Alianzas Productivas, para tener unidades productivas competitivas y un producto de mejor calidad”<sup>51</sup> .

Aunque la participación de las organizaciones de mujeres es bastante notoria, la actividad ganadera está marcada por la participación de hombres como se verá más adelante. Sin embargo, es notoria una estructura organizativa robusta en el ámbito rural del municipio aunque no se evidencia su articulación con el gobierno municipal en la planeación e implementación de proyectos orientados a las zonas rurales.

#### 4.3.1. Cambios en la actividad agropecuaria y la economía campesina

Los cambios en la economía nacional, en que el sector primario de la economía ha perdido relativamente peso dentro de las cuentas nacionales, ha generado que la atención al sector agropecuario sea bajo. Esta dinámica terminó repercutiendo como lo muestran algunos estudios en una recomposición demográfica entre áreas rurales y urbanas, con la migración especialmente de los jóvenes a las ciudades en busca de oportunidades; así mismo han habido cambios en los paisajes y producción rural, con cada vez menos coberturas de producción para la alimentación y la seguridad alimentaria, y mayor relevancia de paisaje urbanos al interior de la frontera agrícola. Muestra de esta realidad la presenta uno de los miembros de la asociación de ganaderos de Ortega, quien manifiesta lo siguiente:

“Antes teníamos bastantes cultivos como el arroz, algodón, sorgo, ajonjolí, plátano, yuca, que ya no encontramos. Eso es muy escaso la persona que tiene un cultivo, casi no hay personas para trabajar y el campo se está quedando solo. He estado trabajando en diferentes ciudades pero no he dejado el municipio, y lo que uno se da cuenta es que el papá le dice a un muchacho vallase para Bogotá a trabajar. A mí por ejemplo me dice un muchacho, es que me quiero ir para Bogotá... Le digo mire, si usted está con la familia en la finca y cultiva, puede ir donde el vecino, me puede prestar una libra de carne o tengo una gallina en el patio, o no tengo plátano, el vecino puede venderle \$1.000 o \$2.000 pesos

---

<sup>51</sup> Entrevista realizada a una mujer productora campesina en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

y puede sobrevivir... pero créame que está habiendo un retorno, es muy lento pero con el tiempo vendrán otra vez al municipio”<sup>52</sup>.

Otra apreciación, también expuesta por un miembro de la asociación de ganaderos argumenta...

“Bueno, yo llevo unos 17 años desde que me quedé acá en el municipio. Antes veía mucha producción de guayaba y la calidad era de muy buena calidad para hacer el bocadillo pero sin ningún tipo de asistencia técnica. Ahora se maneja mucho el café y el cacao, sobre todo el café y he visto que lo manejan muy bien; la gente lo tiene muy bien y la Federación de Cafeteros ha sido muy seria y la gente vive de lo que produce, no obstante se evidencia la necesidad de fortalecer los procesos asociativos. En cuanto a la ganadería la topografía del municipio no es propicia la implantación de sistemas productivos estabulados ni la adecuación de tierras, por lo que se recurre a la ganadería extensiva y los que tienen plata se siguen apropiando de tierras y potreros, pero creo que se están dando cuenta a que eso no es competitivo respecto a la ganadería estabulada”<sup>53</sup>.

De lo anterior, se destaca la pérdida de pluralidad en la producción agropecuaria, e incluso de la demanda de insumos agrícolas para transformación como es el caso de la guayaba expuesto aquí. Aunque la denominación de origen ha venido cobrando fuerza en el país, el potencial de intercambio de productos agrícolas entre las regiones es grande y resulta fundamental la implementación de políticas que propendan por la reducción de costos y promuevan el comercio.

#### 4.3.2. Cambios de su condición de vida

Otro aspecto a considerar se vincula a las condiciones de vida de los pobladores de zonas rurales de los municipios caso de estudio. Para el caso de Ortega se destaca el uso de prácticas como el trueque que propician economías no monetarias y reducen el costo de vida, la abundancia en producción agropecuaria que se da aquí como en muchas otras partes del país, la cual pone en tela de juicio el criterio de eficiencia que se aduce a los cultivos extensivos pero que hoy se abonan especialmente al

---

<sup>52</sup> Entrevista realizada a un exconcejal de Ortega en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>53</sup> Entrevista realizada a un hombre miembro de la asociación de ganaderos de Ortega en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

producción campesina, además de los cambios en estilos de vida marcados por la forma de vestir, el entretenimiento, entre otros aspectos.

Muestra de los ahorros por efecto del trueque y que llaman poderosamente la atención, lo expone uno de los productores de la zona, quien lo expone de la siguiente manera,

“cuando yo compre la finca, la compré con la idea de venir a pasar vacaciones y como ciudadano venir al campo a pasar delicioso, y me vine y resulta que esto me absorbió y me di cuenta que esta vida es maravillosa. Dentro de las cosas más maravillosas de vida fue venir acá; aquí yo puedo vivir con lo más mínimo, a veces me pongo a ver y puedo vivir con \$2.000 o \$3.000 pesos diarios. A veces me pongo a sembrar plátano, me sobra y me pongo a regalar porque es abundante. Aquí puedo extasiarme viendo las iguanas, las mariposas, los pájaros, cosas que no podía hacer en Bogotá”<sup>54</sup>.

Esta apreciación está en consonancia con la de la mujer miembro de la organización de mujeres productoras de café, quien afirma que *“con lo que se produce se puede suplir el sustento de la gente de la vereda y ahora se pueden comprar más cosas. La gente antes andaba con zapatos de caucho y ahora tienen de material, antes había que recoger el agua en aljibe mientras que ahora hay acueducto veredal hace aproximadamente 35 años pero ya se ha venido deteriorando”*<sup>55</sup>. No obstante, esta última incorpora otros aspectos como es el caso del vestuario y acueducto, reflejo del desarrollo que ha permeado su modo de vida.

Ahora bien, aunque de las zonas rurales ha migrado un grupo importante de pobladores, también se destaca que ha atraído a personas de la ciudad que vuelven al campo por la tranquilidad que les representa; conllevando esto a modificar sus hábitos y conductas pero que agradecen finalmente. Así lo declara un miembro de la Asociación de Ganaderos de Ortega así:

“Hace 4 años iniciamos la organización, yo soy economista de la Universidad Nacional en Bogotá y compré una finca que me fue consumiendo cada vez más, aquí conocí a mi señora y estamos desde el año 1998, pero las cosas que yo aprendí acá es la calidad de

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada a un hombre - Miembro de la asociación de ganaderos de Ortega en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>55</sup> Entrevista realizada a una mujer - Miembro de una organización de mujeres para la producción de café en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

vida, de pronto no es de conseguir recursos sino con lo básico y la tranquilidad. Por ser de Bogotá yo era ciudadano pero me convertí en campesino. Entonces todo esto ocurre porque me vine y me complementé con la región. Mi hijo estudia aquí y ya nos hemos acostumbrado a convivir con la gente, lejos del estrés de la ciudad, lejos del estrés de la ciudad y con lo básico, no hay necesidad de tener tantas cosas. Cuando yo vine a esta región eran muchas las familias numerosas y los jóvenes se fueron yendo, como lo que saben es jornalear, pues en Bogotá llegaban a trabajar en construcción, luego uno los veía regresar y no estaban mejor pero se regresan de nuevo a insistir. Pero por qué, porque al mismo tiempo uno no ve aquí apoyo, se piensa que la inversión tiene que ser para los grandes y que ellos van a dar trabajo a los pequeños, esa es la cosa más estúpida del mundo. Porque aquí mucha gente me pedía prestado para cultivar un poquito de maíz y comer todo el año colada de maíz, envueltos de maíz, arepas de maíz y de vez en cuando carne. Como se ha bajado la productividad la gente está mal alimentada con lo poco que les envían de Bogotá”<sup>56</sup>.

Una etnoeducadora del municipio que trabaja en la escuela del municipio con niños de comunidades indígenas presenta también su percepción respecto a la migración desde y hacia Ortega, y lo que representa para ella la su condición indígena como un orgullo. Lo expone así:

“En Ortega no veo que haya sentido de pertenencia por el municipio, hay personas que van a otros lugares y les da pena que los identifiquen con la región. En lo personal trato de que se sientan orgullosos con nuestra danza cultural, nuestra música y tradiciones. Aparte de eso yo soy etnoeducadora y pertenezco al cabildo Manuel Quintil Lame de los colorados aquí en el municipio de Ortega, y créame que a los muchachos les da pena decir que pertenecen a un cabildo indígena. Y por Dios, si vamos a un cabildo hay economistas, abogados, ingenieros, educadores; encontramos de todo. Por qué, porque ya tenemos otro pensamiento.

Para mí es un orgullo pertenecer a un cabildo Pijao por ser caracterizado de que eran los guerreros. Tener una cultura con tanta tradición es de orgullo así tristemente no tengamos

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada a un exconcejal de Ortega en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

nuestra lengua, hay 400 palabras que actualmente están tratando de recolectarlas; y para mí sería muy gratificante promoverlo, que como en el caso de la comunidad Páez en el Cauca donde aún se habla su lengua, nosotros podamos recuperarla.

En cuanto a calidad de vida, cada uno se la da, me doy mi calidad de vida de acuerdo a mi propio proyecto de vida, eso va como en cada uno, según el pensamiento que tenga”<sup>57</sup>.

El municipio de Ortega es un municipio rural disperso, aislado de las principales vías nacionales y caracterizada por una presencia indígena importante, por lo que la dinámica comercial no es muy representativa. Esta conjunción de características ha estrechado las relaciones entre campesinos e indígenas, generando una mixtura en entre sus prácticas en que por ejemplo cobra vitalidad el trueque y se cuenta con etnoeducadores en la escuela municipal.

Ha sido innegable la confluencia de los esfuerzos por conservar las costumbres y lengua de la comunidad indígena propia de este territorio con fenómenos de la modernidad evidenciados en cambios en su forma de vestir e inmigración de población de otras regiones en búsqueda de estilos de vida más tranquilos.

#### 4.3.3. Incidencia participación en la agenda pública de la administración local

La incidencia de la participación de las organizaciones sociales en las decisiones de la administración, no solo son reconocimiento de la organización, sino el ejercicio de sus derechos y posibilidad efectiva de incidir en sus territorios. Las apuestas propuestas para la agenda pública de algunas de las organizaciones se presentan de la siguiente manera:

“Nuestra principal apuesta es que nos arreglen el acueducto, que sirve a 22 de 143 veredas que hay en el municipio. Pero la administración municipal no aporta mucho, es la Federación Nacional de Cafeteros la que ha proporcionado semillas y asistencia técnica. Lo que sí tenemos es una escuela, pero es muy pequeña con cuatro salones con 142 estudiantes. De manera que no vemos la inversión pública, si acaso hay unas instalaciones sanitarias que se encuentran en ejecución hace 10 meses, a veces lo retoman y de vez en

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada a etnoeducadora la escuela municipal de Ortega en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

cuando van los trabajadores. Lo otro es que el SENA también apoya como con el cursos que tenemos ahora sobre formulación de proyectos”<sup>58</sup>.

En el mismo sentido se advierte:

“Una de las apuestas que tenemos como miembros de la asociación de ganaderos es el mejoramiento de la actividad y con ello mejorar la calidad de vida de las familias dedicadas a ella, con ello mejorar su vivienda, las baterías sanitarias, o el vestido para sus familias”<sup>59</sup>.

Otros aspecto que se indican como parte de su agenda corresponde a la carencia de energía eléctrica o mejoramiento de su frecuencia de atención en algunas de las veredas de Ortega.

#### 4.3.4. Inversión Pública en el ámbito local.

Uno de los elementos centrales de este trabajo es la inversión pública, por lo que la incidencia directa de los sujetos en la decisiones de la administración local es fundamental. Sin embargo, aunque en muchos casos existe una representación importante de organizaciones sociales con alto grado de compromiso como es el caso de Ortega, su participación no es tomada en cuenta en los procesos de planificación. Un exconcejal del municipio quien fue entrevistado lo expone de la siguiente manera:

“Hay comunidades organizadas pero no tienen eco en la administración. La administración que tenemos mantiene malas costumbres como el manejo corrupto del presupuesto y el clientelismo, pero no hay una participación democrática en la toma de decisiones ni en la formulación y gestión de proyectos. Simplemente lo que los alcaldes consiguen con sus amigos y luego miran como los meten en la planeación del municipio.

En cuanto a la participación por parte del ámbito rural, ellos llegan con algunas ideas y perfiles de proyectos, pero no se les ayuda a perfeccionarlos y sacarlos adelante. En

---

<sup>58</sup> Entrevista realizada a una mujer miembro de una organización de mujeres para la producción de café en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>59</sup> Entrevista realizada a un hombre - Miembro de la asociación de ganaderos de Ortega en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

consecuencia en el plan de desarrollo quedan algunas de estas ideas pero no se concretan los proyectos a partir de ellas, con lo que después son ajustados a los intereses de algunos pocos que intervienen en su gestión posterior de acuerdo a la disponibilidad de recursos”<sup>60</sup>.

En suma, El municipio de Ortega cuenta con una riqueza cultural, étnica, empoderamiento de sus organizaciones sociales y una actividad agrícola importante. Sus habitantes reconocen el bienestar y tranquilidad que les representa vivir allí; más sin embargo esta riqueza no se evidencia en la articulación de dichas organización con la administración pública local para la toma de decisiones.

#### 4.3.5. Efectos de la “*revolución verde*”<sup>61</sup> en el municipio del Espinal

En un ejercicio realizado por parte de CORTOLIMA en el municipio del Espinal el 26 de julio de 2016, consistente en realizar un paralelo del modelo de ocupación<sup>62</sup> hace 50 años atrás respecto a la situación actual, se describe por parte de los presidentes de juntas de acción comunal rurales que hace cinco décadas aproximadamente el 60% del municipio estaba cubierto por bosques y había un número considerablemente mayor de quebradas, manantiales y reservorios. Posterior al desarrollo de la denominada *revolución verde* que fue presentada como alternativa de desarrollo en su momento, fueron propiciados procesos de deforestación de los bosques, se generaron migraciones importantes de campesinos.

Efecto de la *revolución verde* y los distritos de riego se generó desplazamiento de la gente, porque el propietario de predios de más de 10 hectáreas obtenía el riego y aplicaba el fungicida y las plantaciones de maíz, cachaco y plátano se iban muriendo; y la fumigación aérea era tan verraca que hasta las gallinas se morían, así que la gente fue yendo y quedaron las grandes extensiones de arroz porque la gente vendió, se retiró, arrendó y se fue.

---

<sup>60</sup> Entrevista realizada a un exconcejel de Ortega en julio de 2017, como parte del desarrollo metodológico del presente trabajo.

<sup>61</sup> Las misiones estadounidenses Rockefeller, Nebraska, Michigan y Kellogs impulsaron durante la década del 50 en Colombia las bases de la Revolución verde, la política agrícola basada en la utilización de fertilizantes y plaguicidas, que hoy está cuestionada por su efecto perverso en los recursos naturales renovables.

<sup>62</sup> Según la ley 388 de 1997 el Modelo de Ocupación debe tomar en consideración los elementos naturales y paisajísticos del terreno, la estructura vial y la accesibilidad al transporte y a los servicios básicos, así como la disponibilidad de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, en un marco de objetivos socioeconómicos explícitos.

En el ejercicio de análisis del modelo de ocupación de 5 décadas atrás, cuando no había sistemas de riego, el predominio de la actividad agrícola de la época estaba caracterizada por las ‘mangas productivas’<sup>63</sup>, con producción de maíz, yuca, plátano, las chivas y la ganadería. Además, había más casas, debido a la idiosincrasia de la época las casas de los hijos se ubicaban a cierta distancia de la casa paterna, pero este fenómeno fue desapareciendo con la entrada de cultivos de ajonjolí y la incorporación del sistema de riego aproximadamente en 1958.

Posterior a la entrada en vigencia en el Espinal de la esperada revolución verde, se hicieron tradicionales los cultivos del algodón, arroz, maíz y sorgo, cuando las tierras contaban con alto grado de fertilidad. Además, se observa por parte de uno de los campesinos del municipio que desde entonces ya venían utilizándose los fertilizantes sintéticos pero que en ese momento eran baratos, no como ahora en que tienen precios muy altos, y pasados ya más de 50 años con un promedio de dos cosechas por año, los suelos han perdido su carga orgánica así como procesos de compactación degradan la condición del suelo.

Es necesario por tanto cambiar algunas prácticas agro-culturales que mejoren los nutrientes de la tierra con compostaje por ejemplo, de lo contrario estamos llevando mediante políticas agrícolas a la pérdida de rendimientos del suelo y por consiguiente a la imposibilidad de satisfacer la seguridad alimentaria del país, incrementar la importaciones, incrementar el riesgo, perdiendo consiguientemente competitividad; por lo que no somos autosuficientes cuando deberíamos serlo con nuestro potencial y tener la posibilidad de ofertar productos de muy buena calidad en los mercados internacionales. En este sentido, somos conscientes del potencial agrológico del país pero nos hacen falta estrategias coherentes para desarrollar y mejorar la calidad de la producción, de modo que se incrementen la productividad y la rentabilidad y para hacerlas más seguras.

Otro aspecto resaltado por los campesinos es que la mecanización sacrifica el nivel de ocupación y la mano de obra dedicada a actividades agrícolas, como es el caso del arroz y el sorgo; este aspecto es importante para que se redistribuya el ingreso generado por la actividad económica.

---

<sup>63</sup> De acuerdo a la descripción de uno de los campesinos asistentes al encuentro consistía en una extensión de tierra pequeña para producción de la familia.

En cuanto a la inversión pública algunos destacan la importancia que han tenido proyectos entidades como el ICA, la antigua Caja Agraria y otras entidades dedicadas a fomentar el desarrollo del agro, que por ejemplo han promovido el aprovechamiento del recurso hídrico. En su momento el IICA<sup>64</sup> recomendó al Ministerio de Agricultura respecto a que había mucha tierra en Colombia que era sujeto de ser adecuada mediante distritos de riego e incorporarlas al mapa productivo agrícola nacional; tanto en cultivos de gran escala mediante riego, como en cultivos pequeños a través de reservorios, obras de adecuación e instalación, ha sido posible incrementar el potencial productivo entre tres y cuatro veces, por lo que posibilitar el acceso al agua inclusive a muy bajo costo permitiría cambiar el modelo productivo de los predios representaría un estrategia importante para incrementar la productividad y la calidad de vida de los campesinos. En Colombia esta propuesta realizada por el expresidente Carlos Lleras Restrepo que promovía el acceso al agua no se interpretó adecuadamente y en la medida que se ha postergado su implementación comenzaron a incrementarse las cuotas de importación de alimentos en desmedro de la seguridad alimentaria nacional. Pareciera haber un desconocimiento por parte de los gobiernos que han venido alternando el poder y han desconocido la importancia de la implementación de este tipo de políticas.

En cuanto a la calidad de vida se observa que depende del modo en que ésta se conciba, si lo vemos desde la perspectiva de la condición urbana, el campesino se ha urbanizado. Nosotros hablamos de un campesino de montaña y de otro que va a lomo de mula, que no tenían por ejemplo la telefonía móvil y que se movilizaban en circunstancias muy distintas a las que hoy emplean por posibilidades de movilidad a través de vías con la utilización de la motocicleta o el carro que lo han desarraigado de su terruño y en la actualidad vive un ambiente mucho más urbano. De modo que se considera que un campesino con posibilidad de acceso a los beneficios que ofrecen las condiciones urbanas de comunicación, acceso a salud, educación que las que se tienen en el campo. El Espinal que cuenta con 17 veredas que tienen sus escuelas rurales en que inclusive se ofrece el bachillerato de buena calidad, mientras que el acceso a salud lo obtienen en el casco urbano.

La calidad de nutrición es un punto de interés para la población rural, se manifiesta que ni las mujeres lactantes ni los niños rurales que se encuentran en edad escolar están supliendo sus requerimientos nutricionales, y cada vez va mermando, por lo que aunque se tenga un buen sistema

---

<sup>64</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

educativo si los niños están aguantando hambre o están mal nutridos no se van poder concentrar ni van a poder aprender.

La concentración de la tierra por parte de los productores de monocultivos mecanizados, que no generan empleo y por ende tampoco condiciones de vida dignas para los campesinos es otro aspecto que consideran problemático los campesinos entrevistados, máxime cuando los capitales generados por estas empresas no se quedan en el municipio y por consiguiente no propician su desarrollo; por el contrario repercuten en efectos negativos como la generación de ambientes de inseguridad, detrimento de la población menos favorecida y mal aprovechamiento de los recursos naturales.

En cuanto a la institucionalidad se destaca la captura de la renta en materia de impuestos, en particular los asociados a la propiedad rural como es el caso del impuesto predial en que se evidencian importantes evasiones, además se destaca la función de la propiedad en cuanto que la tierra no puede ser objeto de acumulación de riqueza y este es el fenómeno que estamos viendo.

Entre los aspectos priorizados en materia de políticas públicas en el municipio del Espinal se prioriza la seguridad alimentaria de las madres gestantes y de la población infantil con controles en la calidad de los alimentos, la conservación del medio ambiente y en particular del recurso hídrico (especialmente en la producción de arroz) y procesos de reforestación, así como el control tributario de la renta del suelo generada por la actividad agropecuaria que fomente la inversión pública y la equidad social.

## CONCLUSIONES

El objeto de esta investigación, consistente en determinar la incidencia de la inversión pública sobre las condiciones de vida de los pobladores rurales en los municipios de Espinal y Ortega en el departamento de Tolima, surge de mi actividad laboral, vinculada a la planeación de los territorios rurales con vocación agropecuaria a partir de la perspectiva fiscal y financiera, así como del interés por profundizar en las dinámicas de desarrollo rural incentivado por los estudios de la maestría en planeación para el desarrollo, dada la incidencia directa con que cuenta el proceso de paz para las zonas rurales de país. Dinámica en que intervienen actores diferentes a los campesinos y empresarios agrarios, por lo que me inclino a rastrear las impresiones de algunos de los sujetos involucrados en el problema de análisis. En este sentido, la propuesta metodológica desarrollada propende por la aplicación la combinación de los métodos cuantitativo y cualitativo, bajo la premisa de que no basta con el análisis exclusivo de la dinámica fiscal, la estimación de indicadores cuantitativos y su relacionamiento; sino que al contar con las impresiones de los sujetos que interactúan e inciden en estos territorios es posible una mejor aproximación a la comprensión de la realidad, y con ello obtener información más calificada a la hora de inferir respecto a ella y llegar a una conclusión.

Un primer aspecto metodológico corresponde a la revisión del contexto de la ruralidad en Colombia, y la orientación de la política pública implementada en el país para las zonas rurales, respecto a la cual evidencia que las élites políticas regionales han favorecido la concentración de *tierras*, a costa de predios baldíos de la nación, tal como es señalado por estudios el PNUD, Acción Social y el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno IDMC por citar algunos ejemplos. Procesos históricos que evidencian un proceso de despojo, que ha desarraigando a los campesinos y otros grupos étnicos frente a sus territorios y propiedades, muchas veces por medios legales ilegítimos valiéndose de la institucionalidad pública a favor de intereses de minorías de empresarios dedicados a la producción agrícola de monocultivo o la mera tenencia por parte de latifundistas para ostentar posiciones de poder o riqueza. Es decir, que se ha utilizado la violencia y medios legales con la participación explícita de los medios del Estado en beneficio de intereses de minorías económicas y políticas.

Además, como se promulgó en el Mandato Campesino de 1971, no basta incluso con el sólo acceso a las tierras, sino que las mismas deben estar acompañadas de bienes y servicios públicos que garanticen su adecuado aprovechamiento. Ante ello, se denuncia la escasa presencia institucional en los territorios rurales, desprovistos desde la perspectiva de los campesinos de bienes públicos esenciales como vías, adecuación de tierras, equipamientos sociales y productivos, pero también de servicios públicos como la asistencia técnica, acceso a agua potable, energía, saneamiento básico, etc. Por el contrario, las zonas rurales han sido el principal escenario del conflicto armado y presencia hegemonizada de las fuerzas armadas.

Sumado a ello, se evidencia que las políticas públicas del Estado hacia la ruralidad han sido escasas, desarticuladas y con un manejo inequitativo, lo cual advierte un aparente desinterés por parte del Estado hacia el campo y sus habitantes; Sin embargo, representa también un interés por ocultar la condición real de tenencia de los predios y sus condiciones de tenencia y aprovechamiento económico. Todo esto ha llevado a que la tierra se constituyeran el primer punto del acuerdo de paz.

Por su parte, los casos de estudio en el Tolima no son ajenos a estas políticas asociadas a las tierras rurales. Mientras que los campesinos del Espinal reprochan el efecto que tuvo la incorporación del modelo de desarrollo agropecuario denominado “revolución verde” en el deterioro de los bosques en su territorio y su efecto en la expulsión al pequeño campesino a causa de la implementación de grandes proyectos agroindustriales de los monocultivos de arroz, sorgo y algodón principalmente; los habitantes del municipio de Ortega valoran especialmente la tranquilidad que representa vivir en su municipio, al igual que el valor que representa contar con el patrimonio cultural del pueblo indígena pijao, que a manera de ejemplo no cuenta con una economía monetarizada, práctica que permea la vida de los campesinos, quienes no se consideran trabajadores agrarios y han adoptado el ejercicio del trueque.

Un segundo aspecto que destacar entre las conclusiones, refiere a la discusión misma del *desarrollo* mismo y el *desarrollo rural*. Sobre la discusión en torno a si por ejemplo los indígenas o algunos grupos del campesinado se encuentran fuera del discurso del desarrollo, el derecho al *desarrollo propio* de los pueblos indígenas y las condiciones diferenciales que se demandan para los diferentes grupos étnicos que habitan la ruralidad. Respecto a lo cual se observa en las respuestas de los

campesinos tanto del Espinal como de Ortega, que sus demandas a la administración pública están orientadas a contar con acceso vías para sacar sus productos, acceso a mercados, crédito y acueductos rurales, etc. De lo cual se puede deducir que a diferencia del pueblo indígena pijao, los campesinos se encuentran incurso en proyectos de desarrollo y sus demandas se encuentran en esta lógica; condición que no puede ser desconocida y es importante reconocer que una gran parte de los territorios rurales se encuentran desprovistos de bienes y servicios públicos, habitados por campesinos que valoran estas condiciones como detrimento para su competitividad, la cual no debe ser interpretada necesariamente en incremento de la productividad, sino en la oferta de bienes y servicios diferenciados, locales, y endógenos que promuevan sus propias capacidades y poder con ello ser competitivos.

Esta condición de desventaja de los territorios rurales respecto a los urbanos en condición de acceso a bienes y servicios públicos indispensables, evidencian una brecha entre estos dos ámbitos, especialmente identificada por parte de los campesinos, más no por los indígenas; brecha representada en condiciones de pobreza monetaria y calidad de vida multidimensional ante uno de los niveles más bajos de inversión pública orientada a los ámbitos rurales en el contexto de los países latinoamericanos como es el caso colombiano.

Los expertos entrevistados relativizan la existencia de esta brecha, entre ellos hay una fuerte coincidencia en reconocer el carácter diferencial con que cuenta la valoración de las condiciones de vida a partir de diferencias entre las dinámicas territoriales de la ruralidad versus las zonas urbanas, bien sea por condiciones culturales, étnicas y geográficas, que demandan políticas públicas diferenciadas que reconozcan estas particularidades para estos dos ámbitos bastante disímiles. Por su parte, enfatizan en el desinterés muchas veces intencionado que se tiene respecto a las zonas rurales y la débil institucionalidad pública presente en zonas rurales, principalmente las más alejadas, redundando en un rezago importante en términos de competitividad de los campesinos y bienestar des diferentes grupos étnicos y poblacionales, bajo la salvedad de que estas dos realidades, urbana y rural, no pueden ser observadas bajo los mismos estándares.

También hay marcadas diferencias entre los expertos en la comprensión del desarrollo hacia el cual deberían avanzar los territorios rurales. Por una parte hay una tendencia que aboga por el crecimiento económico, la formalidad laboral de los trabajadores agrarios y la industrialización de

la actividad agropecuaria; mientras por otra hay otro grupo acude a la protección del campesinado, la autonomía de los pueblos indígenas, comunidades étnicas y la necesidad de propender por el cumplimiento de los proyectos de vida individuales y colectivos de estas comunidades; indicando además que por ejemplo los pueblos indígenas que se encuentran fuera del discurso del desarrollo y señalan los efectos perjudiciales que han tenido los discursos de desarrollo como una forma más de imposición de intereses económicos hegemónicos hacia algunas minorías étnicas.

Además, es necesario reconocer y respetar las diferencias con que cuentan los diferentes grupos que habitan la ruralidad en cuanto a las condiciones particulares de sus viviendas, acceso a agua potable, disposición y manejo de residuos orgánicos y no orgánicos, generación de energía, etc., las cuales no deben ser estandarizadas para todos los territorios; es decir, que no debe haber un estándar de vivienda, o requerimiento necesariamente de alcantarillado para todas las zonas rurales, sino que es necesario valerse de las tecnología ya utilizadas en el medio rural como los paneles solares, aprovechamiento de aguas lluvias, letrinas ecológicas, entre otras.

A mi modo de ver, la comprensión de las brechas en condiciones de vida depende de las costumbres y necesidades reconocidas individual y también de forma colectiva entre distintos grupos. Es decir, que la mayoría de los campesinos –en los casos de estudio– consideran valioso disponer de vías y otros medios que garanticen el incremento de sus ingresos; valoración que no es la misma para el caso de los indígenas Pijao, quienes a causa de su cosmovisión y costumbres, consideran la tierra como algo sagrado, y observan la implementación de proyectos de infraestructura y otros proyectos de desarrollo como un atentado a los territorios ancestrales. Esto implica que es necesario el diseño de políticas públicas diferenciales entre zonas urbanas y rurales, pero también al interior de los mismos territorios rurales entre sí, combinadas con el respeto de las autonomías propias de los territorios y sus habitantes, incrementando la presencia de instituciones públicas, siempre y cuando contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales en las múltiples facetas que la valoración de bienestar que ellos tienen y respetando sus propios saberes y costumbres.

En cuanto a los resultados arrojados por la propuesta metodológica mixta, el Índice de Condiciones de Vida, calculado tanto para el ámbito rural como urbano, muestra lo que podría denominarse como la brecha existente entre las condiciones de vida para habitantes urbanos y rurales (Ilustración 31);

para lo cual se utilizó como fuente de información, ya que su naturaleza aproxima al propósito de esta investigación las bases de datos del SISBEN. El resultado que arrojó el indicador del Índice de Condiciones de Vida Rural (ICVr) calculado señala que Espinal cuenta con un indicador de mejores condiciones de vida que Ortega; sin embargo, de acuerdo a las observaciones señaladas en el párrafo anterior, y teniendo en cuenta que Ortega es un municipio con amplia representación indígena, puede considerarse relativo este resultado. En consecuencia, el resultado del indicador cuantitativo se relativiza en su interpretación al ser sometido a la impresión de los actores locales entre dos municipios próximos espacialmente pero caracterizados por dinámicas rurales notoriamente diferentes. En todo caso, es importante señalar que exigencias realizadas principalmente por los campesinos se demandan condiciones de acceso a mercados y condiciones de vida muy semejantes a las urbanas, a diferencias de los pueblos indígenas, lo cual conlleva al reto de establecer condiciones diferenciales de acceso a bienes y servicios públicos en dos vías, diferencial entre los ámbitos urbanos y rurales, lo cual implica aplicación de tecnologías que proporcionen economía en cuanto a acceso a bienes y servicios públicos tales como energía, agua potable, caminos, comunicaciones, etc., pero también diferencial de acuerdo a si corresponde a la atención de grupos étnicos, pueblos indígenas, campesinos, así como a diferentes grupos poblacionales, en especial respecto al género.

Al definir la correlación existente entre inversión pública y el Índice de Condiciones de Vida se encuentra como resultado del índice de correlación de Pearson positiva de 0,24 promedio para el caso urbano, mientras que la misma correlación es negativa para el ámbito rural equivalente a -0,10; lo cual puede ser explicado justamente por la baja inversión pública orientada a zonas rurales respecto a las urbanas, la cual no llega a mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales, sino viéndose cada vez más deteriorada a través del tiempo a causa del descuido de la ruralidad por parte del Estado, reflejado en este caso por la baja inversión pública.

Por su parte, el resultado de las entrevistas semiestructuradas a los habitantes rurales de los municipios de Ortega y Espinal evidencian la existencia de dos modelos de desarrollo rural diferentes. Mientras que Espinal se caracteriza por una dinámica agroindustrial, fruto de la revolución verde, que trajo consigo efectos negativos como el desplazamiento de sus pobladores, la reducción significativa de bosques, la concentración de tierras y consecuentemente el enriquecimiento de pocos agroindustriales; en el municipio de Ortega prevalecen comunidades

indígenas Pijao representadas en 27 cabildos, prácticas de trueque de alimentos que permean las comunidades campesina y generan ahorros para sus habitantes al punto de afirmar que viven con \$2.000 o \$3.000 pesos al día en el marco de una economía no del todo monetarizada, lo cual conlleva también a cambios en los hábitos nutricionales y el consumo por ejemplo del maíz en su dieta, muy común en comunidades campesinas, así como el reconocimiento de la tranquilidad y complacencia que manifiestan los entrevistados por la tranquilidad de vivir en este municipio.

Como resultado de las entrevistas efectuadas a los habitantes rurales de los municipios de Ortega se destaca la relevancia que sus habitantes dan al bienestar que les proporciona la tranquilidad de vivir en el municipio, el patrimonio cultural que representa contar con la presencia del pueblo pijao en el municipio y el importante grado de asociatividad con que cuentan en el municipio, la cual cuenta con una alta representatividad de mujeres.

Encuentran como dificultades que aún con este alto grado de participación sus voces no son escuchadas por la administración municipal y consiguientemente no repercute en acciones de la administración en atención a sus necesidades y reprochan que no son escuchados por la administración del municipio; contando principalmente con apoyos del gobierno nacional y departamental en materia de subsidios en materia de créditos así como apoyo a la asociatividad. Por su parte, en el caso de los resultados obtenidos para el caso de Espinal, se destaca el efecto negativo que ha tenido la implementación del modelo de la revolución verde en el deterioro de los bosques y el desplazamiento de las familias campesinas a causa de la implantación de monocultivos.

Lo anterior, permite inferir que aunque en términos cuantitativos Espinal aduce una mejores condiciones de vida, en la percepción de los habitantes rurales de Ortega reconocen contar con un estado de bienestar favorable a razón de sus prácticas culturales locales y la valoración de un patrimonio cultural, étnico y ambiental.

En consecuencia, ante la pregunta sobre la incidencia de la inversión pública en la condición de vida de los habitantes rurales del Espinal y Ortega y a partir de la propuesta metodológica mixta, su respuesta tendía varios atenuantes. Por una parte, el que el índice de correlación sea positivo (0,24) para el caso de las condiciones de vida urbana implica que existe un grado de correlación positivo en cuanto a la la inversión y el Índice de Condiciones de Vida propuesto, situación que no se refleja en

los ámbitos rurales a resultado una correlación negativa, explicable por la baja inversión realizada en los ámbitos rurales de los municipios de estudio. Sin embargo, hay dos condiciones para que se pueda afirmar que hay una incidencia positiva en caso de que se incrementaran la inversión pública en estos municipios. La primera, que las alternativas para el desarrollo sean democráticas e incluyentes para los campesinos y no expulsivas como resultado de la implementación de políticas de monocultivo que han repercutido en la expulsión de los campesinos y bajo condiciones de sostenibilidad que no atente contra los recursos naturales. Y segundo, que las acciones atiendan a las condiciones diferenciales de los ámbitos rurales respecto a los urbanos y también en atención a los grupos étnicos, sus autonomías y costumbres al interior de dichos espacios rurales.

Frente a ello, es necesario realizar una discusión profunda frente a la *reforma del estado* y el tipo de institucionalidad que demanda la ruralidad, lo cual pasa a su vez por un ejercicio de equidad que salde la deuda que se dice tener para con el campo colombiano, la reducción de las brechas sociales entre el campo y la ciudad; lo cual necesariamente pasa por revisar los recursos que se invierten en los territorios rurales, los cuales actualmente son sumamente escasos e inequitativos, no permitiendo reducir sino ensanchar las brechas sociales y la deuda existente con el campo.

Al analizar el panorama latinoamericano, puede observarse que en materia fiscal en cuanto a inversiones públicas para los territorios rurales, Colombia cuenta con un rezago importante, que va a requerir más allá de discursos que supuestamente advierten sobre la importancia de las zonas rurales en el país, por acciones concretas con respaldo en recursos que concreten estas promesas, lo cual no está ocurriendo. Además de un rediseño institucional, que aún se encuentra en proceso con un enfoque territorial en lugar de sectorial, donde concurran las diferentes carteras de gobierno por la atención en bienestar y competitividad, que no necesariamente representa crecimiento económico.

Un elemento central es la importancia que tiene la tierra en la condición de vida de los habitantes rurales, tanto como factor productivo en el caso de los campesinos, como el reconocimiento de los territorios ancestrales de los indígenas y territorios colectivos, representación del dominio legítimo sobre estos espacios. En mi concepto propio, el derecho de propiedad con que cuentan estos colectivos y campesinos debe ser considerado “sagrado”, pues representa el factor fundamental sobre el cual construir los procesos de paz.

En cuanto a la información disponible, las preguntas orientadoras de la encuesta base de SISBEN cuentan con un sesgo marcadamente urbanos para zonas rurales a la hora de evaluar condiciones de la vivienda, acceso a acueducto o alcantarillado; además de incorporar preguntas que habría que revisar en relación a su pertinencia como es el acceso a telefonía fija cuando los cambios tecnológicos han impulsado primordialmente la telefonía celular.

Finalmente, ante la condición actual de volver la mirada al campo es preciso el respeto por las autonomías de los pueblos indígenas y grupos étnicos, al tiempo que realizar una revisión concienzuda de la importancia que tiene la ruralidad en una sociedad como la colombiana, de modo que este momento no sea coyuntural y conlleve a cambios estructurales, en que también la presencia del Estado cuenta con demandas importantes y se requiere modernizar su actuación en lugar de su desmantelamiento.

## BIBLIOGRAFIA

Acción Social, 2011. *Campesinos, tierra y desarrollo rural. Reflexiones desde la experiencia del tercer laboratorio de paz*. Bogotá: Acción Social y Unión Europea.

Acuerdo\_de\_paz, 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. s.l.:Presidencia de la República de Colombia.

Alarcón, D., 2001. *Documentos de trabajo del indes. Medición de las condiciones de vida*. Washington: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

Alburquerque, F., 2006. *Desarrollo territorial rural. Una visión integrada para el desarrollo sustentable. Trabajo presentado en el III Congreso Internacional de la Red SIAL Alimentación y Territorios (ALTER), Consejo Superior de Investigaciones Científicas*. Andalucía, España: s.n.

Alkire & Foster, S. y. J., 2011. *Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement*. United Kingdom: The Journal of Economic Inequality.

Angulo & Gómez, R. y. N., 2014. *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa "Más familias en Acción"*. Bogotá: CEPAL.

Angulo, R. & Gaviria, A. y. M. L., 2013. *La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011*. Bogotá, D. C., Colombia : Universidad de los Andes–Facultad de Economía–CEDE.

Arias Ibañez Peña, M. A. A. M. y. X., 2013. *Mujeres rurales jóvenes y migración en Colombia*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.

Arias\_Ibañez\_Peña, 2013. *Mujeres rurales jóvenes y migración en Colombia*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.

Barzelay & Cortázar, M. y. J. C., 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en la gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Bresser Pereira, L. C., 1995. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Brasilia: Escola Nacional de Administracao Pública (ENAP).

Bresser Pereira, L. C., 1998. *La reforma del Estado de los años noventa Lógica y mecanismos de control*. Buenos Aires: Desarrollo Económico, vol. 38, No. 150.

CAF, 2012. *Finanzas Públicas para el Desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*, Bogotá, Colombia: Banco de Desarrollo de América Latina.

Calva, J. L., 2007. *Finanzas Públicas para el Desarrollo*. Ciudad de México, D.F.: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

Cámara, A. D., 2007. *Niveles de vida en el medio rural de Andalucía oriental (1750-1950)*. Granada (España): Editorial de la Universidad de Granada.

Cardona, A., 2011. *Gasto Público Social Colombia 2000-2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos.

CEPAL, 2015. Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina. *Serie Gestión Pública No. 83*.

CGN, 2008. *Guía para el registro de la información de las categorías del FUT*. Bogotá: Contaduría General de la Nación.

Conchas, E. A., 2001. *Finanzas Públicas en México*. México D.F.: Instituto Politécnico Nacional.

CONPES 3819, 2014. *Política Nacional para Consolidar el Sistema Nacional de Ciudades en Colombia*. Bogotá, Colombia: s.n.

DANE, 2015. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*, Bogotá: Departamento Nacional de Estadística.

Dirven & Echeverry y otros, M. R. y. O., 2011. *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

DNP, 2006. *CONPES SOCIAL 100. Lineamientos para la focalización del Gasto Público Social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2010. *PROSPERIDAD PARA TODOS - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2010. *Prosperidad para todos PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 Más empleo, menos pobreza, más seguridad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2011. *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Departamento Nacional de Planeación ed. Bogotá: s.n.

DNP, 2012. *CONPES 150. Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia (Documento CONPES Social 150)*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2014. *Documento elaborado por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS Equipo de la Misión para la Transformación del Campo - Definición de Categorías de Ruralidad*, Bogotá, D.C.: DNP.

DNP, 2014. *Documento insumo para la Misión para la Transformación del Campo. "Propuesta para incentivar inversión en proyectos agropecuarios"*. s.l.:s.n.

DNP, 2014. *Misión para la Transformación del Campo: Saldar la deuda histórica con el campo "Marco conceptual de la misión para transformación del campo"*. En: s.l.:s.n.

DNP, 2014. *Saldar la deuda Histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2015. *EL CAMPO COLOMBIANO: UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ. Misión para la transformación del campo*. Bogotá D.C., Colombia: DNP.

DNP, 2015. *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*. [En línea]  
Available at: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

DNP, 2015. *Misión para la Transformación del Campo Colombiano, la protección social de la población rural*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2015. *MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO: Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, 2016. *CONPES 3877. Declaratoria de la importancia estratégica del Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN IV)*. Bogotá: Departamento nacional de Planeación.

Echeverri R. y Ribero, M., 2002. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Corporación Latinoamericana Misión rural..

Echeverri, R. y. A. M., 2009. *El enfoque territorial define el desarrollo rural*. Bogota: s.n.

Eckstein, O., 1965. *Finanzas Públicas*. s.l.:Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana.

Espinal & Acevedo, C. F. y. H., 2005. *La Cadena del Arroz en Colombia, una mirada global de su estructura y dinámica. 1991-2005*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Esteban\_y\_Ray, 1999. Conflicto y Distribución. *Journal of Economic Theory*.

Fajardo, D., 2014. *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

FAO, 2006. *POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA El Papel del Gasto Público*. Fernando Soto Baquero, Józimo Santos Rocha y Jorge Ortega ed. Santiago de Chile: FAO.

FLACSO, 2004. *El concepto de nueva ruralidad, en CLACSO La Nueva Ruralidad en América Latina: avances teóricos y evidencias empíricas..* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y CLACSO.

FMI, 2001. *Manual de Estadísticas de Finanzas públicas*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Freudenberg, M., 2003. *Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment*". Technology and Industry Working Papers ed. Paris: OCDE Publishing.

Gobernación del Tolima, 2015. *Estadísticas 2011-2014*. Ibagué: Gobernación del Tolima.

Grajales, S. y. C. L., 2009. Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales. *Revista Veredas, Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco*, pp. México, D.F..

Guzmán, F. E. y. J., 2003. *Círculos Virtuosos y Viciosos del Desarrollo Económico*.

Ibáñez y Muñoz, A. M. y. J. C., 2011. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué sucedió entre 2000 y 2010?. *Notas de política*, Volumen 9, p. 4.

IDMC, 2007. *Para que se sepa. Hablan las personas desplazadas en Colombia*. Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno ed. Bogotá: PANOS London.

IGAC, 2017. *Noticias IGAC*. [En línea]

Available at: <http://noticias.igac.gov.co/tan-solo-el-03-por-ciento-de-todo-el-territorio-colombiano-corresponde-a-areas-urbanas-igac/>

IICA, 2008. *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios*. San José, Costa Rica: IICA.

Jiménez, M. F., 2014.

<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20III/Los%20propositos%20de%20la%20hacienda%20publica.pdf>. [En línea].

José Felix Sanz-Sanz, I. S. L., 2013. *Política Fiscal y Crecimiento Económico*, Santiago de Chile: CEPAL.

Kjöllerström, M., 2004. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Lechini, G., 2008. *La globalización y el Consenso de Washington : sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*. Buenos Aires(Argentina): Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

LeGrand, C., 1984. De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936. *Lecturas de Economía*, No. 13.

Leibovich, J. & Nigrinis, M. y. R. M., 2006. *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*. Bogotá, Colombia: Banco de la República.

Machado, A., 2009. *Ensayos para la historia de la política pública en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID.

Machado, A., 2012. El Desarrollo Rural y la Institucionalidad. *Hechos de Paz Número 64*, pp. 17-20.

Machado, A., 2012. El Desarrollo Rural y la Institucionalidad. *Hechos de Paz # 64*, pp. 17-20.

Machado, A., 2012. El Desarrollo Rural y la Institucionalidad. *Hechos de paz*, pp. 17-22.

Martínez & Collinao, R. y. M. p., 2010. *GASTO SOCIAL Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.

McGranaham, D., Pizarro, E. & Richard, C., 1985. *Medición y análisis del desarrollo económico*. Madrid: UNRISD Instituto de Estudios Sociales.

Mininterior, 2015. *Plan de Salvaguarda Étnica del Pueblo Pijao*. Bogotá: Ministerio del Interior.

Ocampo, J. A., 1998. Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL. *REVISTA DE LA CEPAL 66*, pp. pp. 7-28.

OIT, 1989. *CONVENIO núm. 169 DE LA OIT, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. s.l.:s.n.

- OIT, 2009. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica, guía sobre el Convenio num. 169 de la OIT*. s.l.:s.n.
- Olave, D. & Fawaz, J., 2007. *I Seminario de cooperación y desarrollo en espacios ruralesiberoamericanos*. Almería: s.n.
- ONU, 1987. *Nuestro destino común*. Nueva York: s.n.
- PNUD, 1990. *Informe de Desarrollo Humano*. s.l.:Tercer Mundo Editores.
- PNUD, 2011. *Colombia Rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, s.l.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Rabotnikof, N., 1999. La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo.. *Perfiles Latinoamericanos, N° 15*, pp. pp. 26-46.
- Rey, M., 2014. Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad.. *Estado y Políticas Públicas N° 2*, pp. 115-139.
- Roberts, T., 2002. Fertilidad, altos rendimientos y rentabilidad. *Informaciones Agronómicas No. 46*, pp. 6-11.
- Rodríguez\_y\_Saborio, 2008. *Algunas Consideraciones sobre la Definición y Medición de lo Rural con Referencia al caso de Costa Rica. Sinopsis*. San José, Costa Rica: IICA.
- Ruvalcaba & Salazar y Fernández, N. A. & J. y. P., 2012. Indicadores sociales, condiciones de vida y calidad de vida en jóvenes mexianos. *REVISTA IBEROAMERICANA DE PSICOLOGÍA: CIENCIA Y TECNOLOGÍA 5*, pp. 70-81.
- Sampieri & Cols, H., 2003. *Metodología de investigación*. México: McGraw Hill.
- SEM, S. d. E. M., 1992. IV Reunión de la Sociedad de la Economía Mundial.
- Sen, A., 2000. *Desarrollo como libertad*. Madrid: Planeta.
- Sepulveda, S., 2005. *Desenvolvimiento Sustentável Microregional: Métodos para o planejamento local"*. IICA. Brasília, Brasil: IICA.
- Sepúlveda, S. R. A. E. R. P. M., 2003. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Setién, M. L., 1993. *Indicadores sociales de calidad de vida: Un sistema de medición aplicado al País Vasco, Monografías, nº 133*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- UPRA, 2016. *Tipología de condicionamientos legales para el estudio de mercado de tierras agropecuarias en Colombia*. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA.
- UPRA, 2017. *Documentos de trabajo interno UPRA*. [En línea]  
Available at: <https://sites.google.com/a/upra.gov.co/presentaciones-upra/colombia>

UPRA, y. C., 2014. *Plan preliminar nacional del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural*, Bogotá, Colombia: UPRA.

## **FUENTES ORALES**

### **Habitantes Rurales de los municipios de Espinal y Ortega**

*Hombre – Miembro de la Asociación de Ganaderos de Ortega (Ortega)*

*Hombre – Miembro de la Junta de Acción Comunal Rural (Espinal)*

*Hombre – Miembro de la Junta de Acción Comunal Rural (Espinal)*

*Joven – Miembro de la organización Mais (Espinal)*

*Mujer – Miembro de una organización de mujeres para la producción de café (Ortega)*

*Hombre - Exconcejal del municipio (Ortega)*

*Mujer – Etnoeducadora de la escuela municipal (Ortega)*

*Mujer – Productora campesina del municipio (Ortega)*

*Hombre – Asociación de Ganaderos de Ortega (Ortega)*

### **Expertos nacionales en desarrollo rural, asuntos étnicos y hacienda pública**

*Absalón Machado - Experto en Formulación de Políticas Públicas Agropecuarias*

*Carlos Tapia - Experto en Desarrollo Rural y servidor público del Instituto Humboldt*

*Gabriel Tobón - Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana*

*Sally Mahecha – Experta en Asuntos Étnicos*

## ANEXOS

### *Anexo 1*

#### *Modelo de entrevista semiestructurada a pobladores rurales*

Mi nombre es Andrés Leonardo Solano, soy estudiante de la Maestría en Planeación para el Desarrollo de la Universidad Santo Tomas. Me encuentro en la preparación de mi trabajo de grado, el cual tiene por objeto analizar la correlación existente entre inversión pública social y calidad de vida de los pobladores rurales tomando como caso de estudio los municipios de El Espinal y Ortega en el Departamento del Tolima.

Para el logro de este objetivo tengo prevista la aplicación de un método cuantitativo para el análisis de información mediante la realización de encuestas semi-estructuradas a campesinos e indígenas habitantes de los casos de estudio, así como a servidores públicos y expertos en desarrollo rural.

En consonancia con lo anterior, acudo a usted como habitante rural del municipio, para realizarle una de estas entrevistas. Las preguntas orientadoras de la misma son las siguientes:

1. ¿Cómo cambiado la producción agropecuaria hoy respecto a décadas atrás?
2. ¿Cómo considera que ha cambiado la condición de vida de la población rural respecto a la época en que usted era niño(a)?
3. ¿Cuál es la dinámica de la asociatividad rural en el municipio?
4. En su experiencia ¿cómo inició su labor en instancias de participación?
5. ¿Cómo ha sido la incidencia participación de las asociaciones en la toma de decisiones por parte de la administración?
6. ¿Cree que la inversión pública social está contribuyendo a mejorar las condiciones de calidad de vida de los pobladores rurales en su municipio?

Agradezco sus comentarios como aporte a mi trabajo así como su atención a mi solicitud. Permaneceré entonces atento a su respuesta para concertar en lo posible nuestra entrevista.

Fuente: elaboración propia.

## ***Anexo 2***

### *Modelo de entrevista semiestructurada a expertos*

Mi nombre es Andrés Leonardo Solano, soy estudiante de la Maestría en Planeación para el Desarrollo de la Universidad Santo Tomas. Me encuentro en la preparación de mi trabajo de grado, el cual tiene por objeto analizar la correlación existente entre inversión pública social y calidad de vida de los pobladores rurales tomando como caso de estudio los municipios de El Espinal y Ortega en el Departamento del Tolima.

Para el logro de este objetivo tengo prevista la aplicación de un método cuantitativo para el análisis de información mediante la realización de encuestas semi-estructuradas a campesinos e indígenas habitantes de los casos de estudio, así como a servidores públicos y expertos en desarrollo rural.

En consonancia con lo anterior, acudo a usted como referente en la materia, para realizarle una de estas entrevistas. Las preguntas orientadoras de la misma son las siguientes:

1. De acuerdo a su experiencia ¿cuál es su concepto o qué entiende por desarrollo rural?
2. Un elemento importante en la discusión de agenda pública frente al desarrollo rural es la brecha existente entre lo urbano y lo rural, en su concepto ¿Considera que existen brechas entre lo urbano y lo rural? y de ser así ¿qué aspectos considera estructurales y cuáles evidencias podría mencionar?
3. ¿Según su respuesta anterior, cuáles de los aspectos mencionados, considera que deben ser priorizados desde la política pública?
4. ¿Considera usted que se puede hacer política pública para mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales sin que esto implique urbanizarlos?
5. ¿Cuáles son a su juicio aspectos que deben tenerse en cuenta para medir la calidad de vida de los pobladores rurales, distintos a los que comúnmente se utilizan actualmente? Esto es, condiciones de vivienda, coberturas en educación y salud, logro educativo y empleo, entre otros.
6. ¿Cuál o cuáles, serían las instituciones de las escalas territoriales (local, departamental y nacional) llamadas a valorar los resultados de indicadores de calidad de vida?
7. ¿Cree que la inversión pública en las diferentes escalas (local, departamental y nacional) está contribuyendo a mejorar las condiciones de calidad de vida de los pobladores rurales en el país?
8. ¿Qué tan importante es la el hecho de ser propietario de la tierra como elemento fundamental para asegurar la calidad de vida de los habitantes rurales en el país?

Agradezco sus comentarios como aporte a mi trabajo así como su atención a mi solicitud. Permaneceré entonces atento a su respuesta para concertar en lo posible nuestra entrevista.

Fuente: elaboración propia.

## *Anexo 3*

### *Comandos para la generación del índice de condiciones de vida*

Para el procesamiento de las bases de datos SISBEN se empleó STATA 14. Se trabajó en la generación de una matriz de privaciones relacionadas con las condiciones de vida. Por lo anterior el trabajo se concentró en las variables relacionadas con el acceso a servicios básicos a la vivienda y a otros del hogar o personas como la salud y educación. En subrayado y con viñeta, se tienen las explicaciones de cada paso, de tal forma que pueda el lector diferenciar la explicación de los resultados que arroja el comando en STATA.

- Se excluyen las variables que no serán procesadas o tenidas en cuenta en la matriz.

drop depto munic vivienda pared piso estrato agua thogar fecha hogar sanitar usosani tpersona orden parentes estcivil conyuviv fechanto sexo discapa tipoesta grado nivel activi buscando ingresos edad edadc fecham puntaje marca area nomdepto npb\_por id\_reg

La codificación existente en la base para las variables de acceso a energía o gas, entre otras, está en 1 cuando hay presencia del servicio y 2 cuando no hay presencia del servicio. Se recodifica a 0 cuando no hay presencia del servicio

```
tab energia
replace energia=0 if energia ==2
(75,328 real changes made)
tab alcanta
replace alcanta=0 if alcanta ==2
(408,067 real changes made)
tab gas
replace gas=0 if gas ==2
(650,170 real changes made)
```

```
tab telefono
replace telefono=0 if telefono ==2
(926,995 real changes made)
tab basura
replace basura=0 if basura ==2
(392,935 real changes made)
tab acueduc
replace acueduc =0 if acueduc ==2
(288,966 real changes made)
```

- La variable teneviv tiene información respecto a la tenencia de la vivienda. Se agrupan los códigos 1 y 4 que son hogares que viven en arriendo u otras formas bajo el código 0 y los códigos 2 y 3 que son propietarios con procesos de pago o no, código 1.

```
tab teneviv
replace teneviv=0 if teneviv==1
(414,757 real changes made)
replace teneviv=0 if teneviv==4
```

(265,506 real changes made)  
replace teneviv=1 if teneviv==2  
(49,379 real changes made)  
replace teneviv=1 if teneviv==3  
(378,229 real changes made)

- La variable carnet implica la afiliación al sistema de salud a diferentes tipos de instituciones. Se reconfiguran las opciones 1 a la 4 en codificación 1 para determinar que si está afiliado. El código cero se mantiene para los que no tienen afiliación alguna.

tab carnet  
replace carnet=1 if carnet ==2  
(26,723 real changes made)

replace carnet=1 if carnet ==3  
(146,541 real changes made)  
replace carnet=1 if carnet ==4  
(532,465 real changes made)

- La variable si asiste a centros de educación, se recodifica con 0 para aquellos que no asisten a ningún tipo de institución y se mantiene en 1 para aquellos que sí lo hacen.

tab asiste  
replace asiste=0 if asiste ==2  
(837,932 real changes made)

- Ya terminada la codificación, se genera una variable de suma de cada una de las condiciones de calidad de vida identificadas en la base.

. gen SumCV = energia+ alcanta+ gas+ telefono+ basura+ acueduc+ teneviv+ carnet+ asiste

- Ahora, siguiendo con el criterio de Alkire y Foster utilizado para índices como el de pobreza multidimensional, una vez se cuenta con una matriz de privaciones y el conteo de privaciones (para el caso, conteo de no privaciones, puesto que el sentido es inverso de este índice es inverso al de pobreza, en la medida en que las condiciones de vida sean más altas, mejor) se divide el conteo en la cantidad de variables.

. gen ICV = SumCV / 9

- De esta manera se cuenta ya con un Índice de condiciones de vida para cada una de las personas u hogares de la base de datos. Se obtendrá la media de los resultados por municipio para determinar el ICV general del municipio.

**Anexo 4**  
**Tabla síntesis de resultados**

DANE	Municipio	Inv_2014	Inv_2015	Inv_2016	ICVu2014	ICVr2014	ICVu2015	ICVr2015	ICVu2016	ICVr2016	Clas ICVu 2016	Clas ICVr 2016
73001	IBAGUE	\$ 352.991.707.000	\$ 461.853.269.000	\$ 408.327.895.000	0,71	0,28	0,71	0,27	0,70	0,27	Medio	Medio
73004	ALPUJARRA	\$ 5.396.912.000	\$ 8.443.351.000	\$ 6.643.559.576	0,61	0,42	0,61	0,41	0,60	0,40	Bajo	Alto
73026	ALVARADO	\$ 11.971.689.000	\$ 11.791.252.000	\$ 9.308.500.000	0,64	0,32	0,62	0,31	0,61	0,30	Bajo	Medio
73030	AMBALEMA	\$ 6.041.476.000	\$ 6.485.649.000	\$ 5.265.364.000	0,67	0,29	0,67	0,29	0,66	0,29	Medio	Medio
73043	ANZOATEGUI	\$ 11.636.148.000	\$ 16.440.955.000	\$ 10.928.480.000	0,63	0,31	0,63	0,31	0,63	0,31	Bajo	Medio
73055	GUA YABAL	\$ 7.516.337.000	\$ 10.825.756.795	\$ 9.619.503.285	0,71	0,30	0,70	0,30	0,70	0,30	Medio	Medio
73067	ATACO	\$ 14.964.060.000	\$ 16.155.514.000	\$ 13.942.927.000	0,57	0,26	0,56	0,26	0,55	0,26	Bajo	Medio
73124	CAJAMARCA	\$ 12.973.900.000	\$ 15.437.910.000	\$ 14.225.330.000	0,60	0,29	0,60	0,29	0,60	0,28	Bajo	Medio
73148	CARMEN DE APICALA	\$ 7.545.809.000	\$ 8.120.558.000	\$ 8.246.083.000	0,67	0,34	0,66	0,34	0,66	0,34	Medio	Medio
73152	CASABIANCA	\$ 6.002.968.000	\$ 9.649.246.000	\$ 6.055.776.000	0,65	0,32	0,65	0,32	0,65	0,32	Medio	Medio
73168	CHAPARRAL	\$ 30.168.828.000	\$ 44.838.333.000	\$ 37.471.762.000	0,66	0,27	0,66	0,27	0,65	0,27	Medio	Medio
73200	COELLO	\$ 7.225.913.000	\$ 11.680.172.000	\$ 9.766.478.000	0,55	0,40	0,55	0,39	0,55	0,39	Bajo	Alto
73217	COYAIMA	\$ 19.547.598.000	\$ 24.938.275.82	\$ 19.135.754.449	0,60	0,29	0,60	0,29	0,59	0,29	Bajo	Medio
73226	CUNDAY	\$ 4.791.088.000	\$ 9.158.714.432	\$ 6.392.248.000	0,59	0,33	0,59	0,33	0,58	0,32	Bajo	Medio
73236	DOLORES	\$ 7.280.668.000	\$ 8.196.788.000	\$ 7.279.696.000	0,59	0,31	0,59	0,31	0,59	0,31	Bajo	Medio
73263	ESPINAL	\$ 38.049.086.000	\$ 56.291.502.000	\$ 41.051.430.108	0,61	0,33	0,61	0,32	0,61	0,32	Bajo	Medio
73270	FALAN	\$ 6.311.339.000	\$ 8.444.754.538	\$ 6.811.962.000	0,69	0,35	0,68	0,35	0,68	0,35	Medio	Medio
73275	FLANDES	\$ 10.804.888.000	\$ 16.362.586.000	\$ 13.984.520.741	0,59	0,28	0,58	0,27	0,58	0,27	Bajo	Medio
73283	FRESNO	\$ 15.727.599.000	\$ 19.779.939.000	\$ 21.420.985.000	0,66	0,31	0,65	0,29	0,64	0,28	Medio	Medio
73319	GUAMO	\$ 14.928.787.000	\$ 21.209.540.000	\$ 23.313.655.000	0,69	0,31	0,68	0,31	0,68	0,31	Medio	Medio
73347	HERVEO	\$ 5.076.444.000	\$ 4.918.684.000	\$ 4.844.414.000	0,74	0,35	0,74	0,35	0,74	0,34	Alto	Medio
73349	HONDA	\$ 14.045.834.900	\$ 13.476.910.640	\$ 10.990.065.906	0,67	0,30	0,66	0,28	0,66	0,26	Medio	Medio
73352	ICONONZO	\$ 6.809.138.000	\$ 7.831.847.000	\$ 7.280.789.000	0,70	0,28	0,70	0,27	0,70	0,27	Medio	Medio
73408	LERIDA	\$ 10.996.687.000	\$ 11.943.762.000	\$ 12.628.615.000	0,69	0,44	0,69	0,44	0,68	0,44	Medio	Alto
73411	LIBANO	\$ 20.371.148.000	\$ 31.948.800.000	\$ 24.808.286.000	0,67	0,28	0,67	0,28	0,66	0,27	Medio	Medio
73443	MARIQUITA	\$ 22.639.744.000	\$ 23.523.491.000	\$ 23.325.742.000	0,63	0,26	0,63	0,26	0,62	0,26	Bajo	Medio
73449	MELGAR	\$ 22.547.244.549	\$ 56.108.243.653	\$ 23.355.472.810	0,60	0,28	0,59	0,27	0,58	0,27	Bajo	Medio
73461	MURILLO	\$ 6.086.076.000	\$ 7.657.455.000	\$ 4.971.835.000	0,59	0,21	0,59	0,20	0,58	0,20	Bajo	Bajo
73483	NATAGAIMA	\$ 12.879.166.000	\$ 16.305.983.000	\$ 14.652.076.000	0,63	0,33	0,63	0,33	0,63	0,33	Bajo	Medio
73504	ORTEGA	\$ 20.042.650.000	\$ 28.598.366.000	\$ 24.185.854.000	0,63	0,26	0,63	0,26	0,63	0,26	Bajo	Medio
73525	PALOCABILDO	\$ 7.612.435.873	\$ 9.619.966.750	\$ 8.489.881.877	0,60	0,27	0,59	0,26	0,58	0,26	Bajo	Medio
73547	PIEDRAS	\$ 4.534.202.000	\$ 4.784.391.000	\$ 6.382.533.000	0,68	0,45	0,67	0,45	0,67	0,45	Medio	Alto
73555	PLANADAS	\$ 19.962.568.000	\$ 25.318.427.000	\$ 22.641.944.413	0,60	0,32	0,60	0,32	0,60	0,31	Bajo	Medio
73563	PRADO	\$ 7.247.327.000	\$ 11.689.476.000	\$ 11.228.419.000	0,61	0,30	0,61	0,30	0,61	0,30	Bajo	Medio
73585	PURIFICACION	\$ 18.594.567.000	\$ 22.506.643.000	\$ 19.610.295.000	0,69	0,35	0,68	0,35	0,68	0,35	Medio	Medio
73616	RIOBLANCO	\$ 18.735.917.000	\$ 21.469.064.000	\$ 19.038.927.000	0,58	0,28	0,59	0,28	0,59	0,29	Bajo	Medio
73622	RONCES VALLES	\$ 2.390.943.000	\$ 6.240.702.000	\$ 4.613.538.000	0,56	0,21	0,56	0,20	0,55	0,20	Bajo	Bajo
73624	ROVIRA	\$ 18.365.552.000	\$ 20.655.099.000	\$ 18.184.816.000	0,59	0,27	0,58	0,27	0,58	0,26	Bajo	Medio
73671	SALDAÑA	\$ 12.442.716.658	\$ 12.880.295.682	\$ 10.997.592.701	0,67	0,35	0,67	0,34	0,66	0,34	Medio	Medio
73675	SAN ANTONIO	\$ 10.880.578.972	\$ 8.895.782.843	\$ 11.087.368.771	0,61	0,26	0,61	0,26	0,61	0,26	Bajo	Medio
73678	SAN LUIS	\$ 6.938.143.000	\$ 15.891.469.000	\$ 11.725.288.000	0,66	0,40	0,65	0,40	0,65	0,40	Medio	Alto
73686	SANTA ISABEL	\$ 6.576.959.000	\$ 7.096.654.000	\$ 5.580.464.000	0,61	0,29	0,61	0,29	0,61	0,29	Bajo	Medio
73770	SUAREZ	\$ 4.465.288.000	\$ 5.136.720.000	\$ 4.583.012.475	0,57	0,31	0,57	0,31	0,57	0,30	Bajo	Medio
73854	VALLE DE SAN JUAN	\$ 3.886.305.000	\$ 4.107.029.000	\$ 5.033.681.000	0,68	0,33	0,65	0,32	0,64	0,31	Medio	Medio
73861	VENADILLO	\$ 11.646.003.000	\$ 12.468.228.000	\$ 11.531.786.000	0,69	0,30	0,69	0,30	0,69	0,30	Medio	Medio
73870	VILLAHERMOSA	\$ 10.144.397.659	\$ 10.097.815.000	\$ 7.327.448.000	0,63	0,28	0,63	0,27	0,62	0,27	Bajo	Medio
73873	VILLARRICA	\$ 5.880.447.000	\$ 5.281.100.000	\$ 5.253.942.000	0,56	0,24	0,56	0,24	0,56	0,24	Bajo	Bajo