

La política de desarrollo rural de cara al posconflicto: Reflexiones a partir de la experiencia del programa Oportunidades Rurales

Andrés Moya *

Este documento contiene una serie de reflexiones sobre la política de desarrollo rural, las cuales surgen de una reciente evaluación de impacto al Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de Activos de las Microempresas Rurales, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), programa que se conoce como Oportunidades Rurales (OR).¹ El programa OR operó entre 2007 y 2014 y fue incorporado al Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) como uno de los instrumentos de política para mejorar la capacidad de generación de ingresos de la población rural. De acuerdo con el MADR, el programa tuvo una operación exitosa y por esta razón, OR se convirtió en uno de los puntos de partida para el diseño de las políticas y proyectos de desarrollo rural, incluyendo la nueva estrategia de Desarrollo de Capacidades Productivas y de Generación de Ingreso del MADR.² Por ende, la evaluación de Oportunidades Rurales proporciona lecciones útiles sobre la estructura y el diseño actual de la política y programas de desarrollo rural en el país.

Estas reflexiones cobran mayor importancia en la coyuntura actual debido a la persistencia de la pobreza en áreas rurales y a los acuerdos sobre la Reforma Rural Integral (RRI) producto de las negociaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC que se adelantan en este momento. Para 2014, 44% de la población rural se encontraba por debajo de la línea multidimensional de pobreza, lo que implica una incidencia de la pobreza tres veces más alta que en las áreas urbanas. A esto se suma la alta concentración y el uso ineficiente de la tierra, los efectos de décadas de conflicto

Principales resultados

- El programa Oportunidades Rurales (OR) se enfocó en entregar recursos para contratar asistencia técnica y en la práctica pasó por alto las restricciones que enfrentan los productores rurales para insertarse en los mercados comerciales, de crédito y de seguros. En este sentido, el diseño de OR no fue acorde con los diferentes obstáculos y fallas de mercado que enfrentan los pequeños productores rurales.
- OR tuvo impactos limitados y transitorios en los procesos de generación de ingresos y no ayudó a que sus beneficiarios salieran de la pobreza.
- La interacción de OR con Familias en Acción generó incentivos encontrados que incidieron en el comportamiento de los beneficiarios.
- El programa, cuya población objetivo correspondía a hogares rurales en los niveles 1 y 2 del Sisbén, terminó incorporando a una proporción considerable de hogares que no cumplían con este requisito.
- Precisamente, fueron estos productores no elegibles quienes se beneficiaron de OR y no necesariamente aquellos productores para quienes fue diseñado el programa.

*Acerca de los autores

Andrés Moya, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Su agenda de investigación gira en torno a temas relacionados con la pobreza, la violencia y el desarrollo rural.

1 El estudio en el cual se basa esta Nota de Política fue realizado en el marco del proyecto "Transferencias Monetarias Condicionadas y Desarrollo Rural en América Latina", del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, en alianza con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Esta evaluación, así como la discusión que aquí se presenta, fue enriquecida a partir de los comentarios y sugerencias de Álvaro Balcázar, Michael R. Carter, Diana M. López, Karen Macours, Jorge H. Maldonado, Adriana Márquez, Rocío Moreno-Sánchez, Juan José Perfetti, Andrés Silva y Graciela Teruel, y del trabajo de Nicolás Fuertes, Laura Gordillo, Viviana León y Carlos Ospino como asistentes de investigación. Las discusiones y recomendaciones que se exponen en este texto son responsabilidad del autor y no comprometen a estas instituciones ni a estos individuos.

2 El Proyecto Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas es la base de la estrategia agropecuaria y de desarrollo rural para el periodo 2015-2018. Cuenta con un presupuesto de 299 mil millones de pesos y pretende operar independientemente de programas existentes, como Oportunidades Rurales o Alianzas Productivas, o incorporarlos de manera conjunta en un solo programa. Al respecto, véase <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/desarrollo-rural/Paginas/Proyecto-Implementacion-Generacion-De-Ingresos-y-Desarrollo-de-Capacidades-Productivas-.aspx>

que han golpeado con mayor vehemencia a las áreas rurales y la orientación de la política de desarrollo rural, que ha prestado poca atención a la provisión de bienes públicos sectoriales y se concentra en la entrega de transferencias y subsidios.³

No es sorprendente, entonces, que el primer punto de la agenda de las negociaciones de paz en la Habana haya girado alrededor de la necesidad de diseñar e implementar una política de desarrollo rural integral que sienta las bases para la transformación estructural del campo y para la reducción de la pobreza. El acuerdo contempla una serie de principios básicos que no difieren en su naturaleza de las recomendaciones de la reciente Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2014) y se centran en el acceso a la tierra y la provisión de bienes públicos sectoriales, incluyendo: (i) infraestructura —vías, distritos de riego y electricidad—; (ii) desarrollo social —salud, educación y vivienda—; (iii) producción y generación de ingresos —acceso a mercados de crédito, seguros agrícolas, asistencia técnica y redes de comercialización—; y (iv) formalización de los mercados laborales. Como lo han mencionado el presidente de la República y los miembros de la mesa de negociación en repetidas ocasiones, la RRI es fundamental para el desarrollo del país independientemente del resultado del proceso de paz o de la refrendación de los acuerdos. Vale la pena preguntarse, entonces, cómo se deben diseñar los programas y componentes de la política de desarrollo rural y si es posible partir de la experiencia de programas recientes o incluso replicarlos y escalarlos. Las lecciones que surgen de la evaluación de OR proporcionan información relevante para este debate.

Oportunidades Rurales

El Programa OR se implementó entre 2007 y 2014 con el objetivo de aumentar las capacidades y activos productivos, sociales, humanos y financieros de pequeños productores rurales. Para este propósito, el programa se concentró en la entrega de recursos cofinanciados a organizaciones de pequeños productores rurales con el ánimo de permitir la contratación de servicios de asistencia técnica que ayudaran a desarrollar iniciativas de generación de ingresos.⁴ OR corresponde, entonces, a un programa para aliviar las restricciones de liquidez de las organizaciones de productores rurales y posibilitar así su acceso a la asistencia técnica, más que como un esfuerzo por proveer directamente un sistema de asistencia técnica.

El programa estuvo dirigido a organizaciones microempresariales conformadas por productores rurales en pequeña escala pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén. Para acceder al programa, las organizaciones interesadas debían presentar una propuesta en el marco de convocatorias anuales, detallando la actividad productiva, las restricciones que enfrentaban para la producción o el mercadeo y lo que requerían para aliviar dichas restricciones. Así mismo, debían certificar que estaban legalmente constituidas, que contaban con una trayectoria en el área en la que se desempeñaban y que el 80% de sus miembros estaban inscritos en los dos primeros niveles del Sisbén. Sobre este último punto vale la pena resaltar que la ficha técnica del programa establecía que el programa se enfocaba únicamente en hogares en estos dos niveles del Sisbén, pero este requisito se redujo en la práctica para permitir que productores rurales con mayores capacidades y experiencia jalonaran los esfuerzos y proyectos productivos de las organizaciones.

Entre 2007 y 2014, OR atendió a 1817 organizaciones conformadas por un total de 47 018 hogares en 714 municipios y 25 departamentos del país.⁵ De acuerdo con el informe de terminación del programa (MADR, 2014), OR

tuvo impactos positivos sobre los ingresos, el empleo, la diversificación de actividades productivas, los activos tangibles, el capital social, las capacidades empresariales y los niveles de pobreza, entre otros. Sorprendentemente, en dicho informe no se da una descripción detallada de la metodología de evaluación del programa ni de sus supuestos y limitaciones, lo que impide determinar la validez de los resultados.⁶

Estrategia para la evaluación de impacto

Para realizar la evaluación de impacto de OR que se documenta en esta Nota de Política, en el primer semestre de 2014 se aplicó una encuesta a 729 hogares, miembros de 59 organizaciones que participaron en el programa en 2008, 2009, 2012 y 2013. La información de esta encuesta de hogares se complementó con la aplicación de una encuesta a las organizaciones y con el levantamiento de información cualitativa de siete organizaciones en donde se realizaron grupos focales y entrevistas semiestructuradas.

La evaluación de OR enfrentó retos metodológicos importantes, pues el programa no se implementó con una evaluación de impacto en mente, y los registros administrativos del programa no daban cuenta del universo de aplicantes.⁷ Por esta razón, se implementó una estrategia que explota la expansión del programa en el tiempo para establecer el impacto de OR según la duración de la exposición al programa. En particular, se tomaron los beneficiarios que entraron al programa en 2013 como grupo de comparación (tratamiento tardío) para los grupos de beneficiarios que participaron en el programa en 2008 y 2009 (tratamiento temprano) y 2012 (tratamiento intermedio). Esta estrategia es particularmente útil en el contexto de un programa de desarrollo agrícola como OR por dos razones: primero, porque permite mitigar los sesgos en la selección asociados a la participación en el programa, toda vez que la evaluación se realiza únicamente con hogares y organizaciones que aplicaron y participaron en el programa; y segundo, porque permite analizar la temporalidad y persistencia de los impactos en el contexto de un programa de desarrollo rural en donde los efectos tardan tiempo en materializarse.⁸

3 Véase el documento de evaluación de impacto para una discusión completa sobre estas dinámicas, y las referencias a los distintos trabajos que las analizan.

4 Oportunidades Rurales también incluyó iniciativas de acceso a servicios financieros rurales, desarrollo de capacidades e información para la articulación con actores locales, y gerencia y gestión del conocimiento y la información. Estos componentes, sin embargo, fueron paralelos a la entrega de los recursos cofinanciados para la asistencia técnica, contaron con un porcentaje menor de los recursos del programa y no se les ofrecieron a todos los beneficiarios.

5 En total, el programa ejecutó un total de 44 millones de dólares, de los cuales 20 millones fueron financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 22 millones, por el Gobierno nacional, y 2 millones, por las organizaciones beneficiarias del programa.

6 En particular, el informe de terminación del programa y el estudio del cual provienen los resultados de evaluación de OR no especifican cuáles fueron los criterios para seleccionar la muestra, cómo se definió el grupo de tratamiento y control (o comparación), cuáles son las características de los dos grupos, cuáles los sesgos en la línea de base entre los dos, cuáles los supuestos detrás de las estimaciones econométricas ni qué tan robustas fueron estas últimas.

7 El programa recogió información de línea de base, medio término y final del programa, pero los marcos muestrales de cada recolección no permitieron un seguimiento de los hogares beneficiarios en el tiempo y no permiten realizar una evaluación de impacto.

8 La validez estadística de esta estrategia se basa en el supuesto de que los beneficiarios del grupo de tratamiento temprano e intermedio son idénticos a los del grupo de tratamiento tardío, en ausencia del programa OR. En otras palabras, que el momento de entrada al programa no estuvo correlacionado con distintas variables, observadas y no observadas, de los hogares y las organizaciones. Aunque este es un supuesto fuerte, la información retrospectiva recogida en la encuesta revela que los beneficiarios y organizaciones de los distintos grupos entraron al programa en las mismas circunstancias y con un nivel de desarrollo similar. Los detalles detrás de este método y el análisis que soporta estos supuestos se encuentran en detalle en informe completo de la evaluación.

La teoría de cambio del programa supone que los recursos cofinanciados que ofrece OR alivian las restricciones de liquidez de las organizaciones y permiten la contratación de asistencia técnica en el momento de la intervención. En el corto plazo, esto se debe traducir en más y mejores prácticas productivas, y en el mediano plazo, en una mayor capacidad productiva y de generación de ingresos que con el tiempo debe redundar, a su vez, en mayores niveles de bienestar de los beneficiarios. En este sentido, comparar los beneficiarios del grupo de tratamiento tardío con aquellos del grupo de tratamiento temprano e intermedio permite observar los impactos de mediano y corto plazo del programa, respectivamente, e identificar las dinámicas temporales de este.

Impactos de Oportunidades Rurales

La evaluación de los impactos de OR se construyó sobre la teoría de cambio expuesta en la sección anterior y analizó las siguientes dimensiones: (i) comportamiento —implementación de nuevas prácticas productivas, inversiones, uso de la tierra y demanda y oferta laboral—; (ii) capacidad de generación de ingresos —tenencia de activos productivos, niveles de producción, acceso a mercados comerciales y de crédito—; y (iii) bienestar —consumo agregado, bienestar subjetivo y seguridad alimentaria—.

Los resultados de la evaluación, que se pueden resumir en tres grandes ejes, contrastan con los de la evaluación oficial (MADR, 2014). En primer lugar, no se encontraron efectos positivos y permanentes en el comportamiento, la capacidad de generación de ingresos o el bienestar de los beneficiarios. En algunas dimensiones puntuales, como por ejemplo en las inversiones productivas, uso de la tierra, demanda de trabajo y bienestar subjetivo, se encontraron impactos transitorios que se desvanecieron al finalizar la intervención y que por ende no se tradujeron en una mayor capacidad de generación de ingresos y tampoco le permitieron a los beneficiarios insertarse en los mercados comerciales y de crédito. Por lo tanto, no es sorprendente observar que en el mediano plazo los niveles de consumo, la percepción subjetiva de bienestar y el índice de seguridad alimentaria no hubiesen mejorado como consecuencia de la participación en el programa.

No obstante, la evaluación de impacto revela que el programa tuvo algunos impactos positivos y permanentes para un segmento específico de los beneficiarios. En particular, a partir de información retrospectiva sobre la situación de los hogares y organizaciones al momento de entrar al programa, se encontró que aquellos hogares que al iniciar su participación en OR contaban con mayores capacidades y un mayor nivel de riqueza y que pertenecían a organizaciones más consolidadas experimentaron cambios positivos y permanentes en las inversiones productivas, la demanda de trabajo y el valor de sus activos productivos. Por el contrario, aquellos hogares para quienes se diseñó el programa, y que no contaban con las capacidades, recursos financieros o acceso al crédito y a mercados comerciales, enfrentaron dificultades para aprovechar la intervención del programa y generar cambios sostenidos en su capacidad productiva. Precisamente, la percepción general de los beneficiarios indica que el programa les permitió acceder a servicios de asistencia técnica, pero luego no pudieron implementar las nuevas y mejores prácticas, pues no contaban con los recursos o con la posibilidad de acceder a un crédito para financiar este proceso.

La ausencia de impactos permanentes sobre la capacidad productiva de generación de ingresos de los beneficiarios de OR arroja una primera reflexión sobre el diseño de los programas de desarrollo rural en entornos de múltiples fallas de mercado con una dotación precaria de bienes públicos. En particular, existe una contradicción entre, por una parte,

el diseño de intervenciones puntuales, como la de OR, que pretende resolver restricciones en el acceso a servicios de asistencia técnica y construir capacidades productivas y organizacionales, y por otra, las necesidades y características de la población rural más vulnerable. Si bien la asistencia técnica es uno de los factores que se requieren para propiciar salidas de la pobreza, es solo una pieza del rompecabezas. En contextos en donde no existe una dotación de bienes públicos sectoriales y los hogares no cuentan con acceso a los mercados comerciales, financieros, laborales y de asistencia técnica, un programa que se enfoca en aliviar únicamente una restricción o falla de mercado tendrá un alcance limitado desde su diseño.

El segundo gran resultado se relaciona con los incentivos que tenían los beneficiarios de OR cuando también se encontraban participando en Familias en Acción.⁹ La interacción de los dos programas cobra especial importancia, pues un conjunto de hogares (aquellos en Sisbén 1) era elegible para recibir Familias en Acción al tiempo que OR. La participación simultánea en los dos programas podría, entonces, dar lugar a sinergias y efectos multiplicativos. Sin embargo, uno de los temas recurrentes durante la recolección de información cualitativa fue el temor a que participar en OR llevara a perder las condiciones de elegibilidad de Familias en Acción y, por ende, los subsidios condicionados. Esta percepción, lejos de ser irracional, reconoce que mientras los subsidios de Familias en Acción están asegurados, los retornos de OR no solo tardan en materializarse, sino que están sujetos a los riesgos inherentes de la producción agrícola. Como resultado, los incentivos encontrados de los dos programas pueden haber limitado el comportamiento de los hogares. Vale la pena preguntarse, por lo tanto, cómo se pueden articular los esfuerzos de los programas de protección social con los de promoción social y diseñar incentivos coherentes para la superación de la pobreza.

Por último, el tercer gran resultado de la evaluación revela problemas importantes en la focalización de OR. Utilizando los datos administrativos del programa se encontró que menos del 60% de los beneficiarios encuestados pertenecían al nivel 1 y 2 del Sisbén, a pesar de que el programa estableció que como mínimo el 80% de los miembros de las organizaciones debía cumplir con este requisito. La evidencia cualitativa revela, además, que en algunos casos puntuales organizaciones ya consolidadas asociaron a hogares más vulnerables con el objetivo de cumplir con los requisitos del programa y acceder a los recursos. Estos problemas en la focalización, que ocurren también en otros programas sociales, resaltan la necesidad de establecer mecanismos de selección y seguimiento más rigurosos con el ánimo de garantizar que los recursos efectivamente lleguen a la población objetivo. Además, el hecho de que los impactos positivos del programa se den precisamente en aquellos hogares que contaban con mayores capacidades productivas y que no eran elegibles resalta de nuevo la incompatibilidad entre los criterios de focalización y las capacidades necesarias de los beneficiarios para que el programa tenga los impactos deseados.

Hacia una nueva política para el desarrollo rural

El fin del conflicto proporciona una ventana de oportunidad para pensar en la política de desarrollo agrícola y para adoptar planes y programas adecuados que contribuyan

⁹ Familias en Acción es un programa de subsidios condicionados que se ha implementado en el país desde 2002 para hogares en el primer nivel del Sisbén o en condiciones de vulnerabilidad especiales (víctimas y población indígena) y que tengan hijos menores de 20 años. El programa ofrece dos incentivos monetarios: uno dirigido a la salud para hogares con niños menores de 7 años de edad, condicional a la asistencia a los controles de crecimiento y salud, y otro dirigido a hogares con niños entre los 5 y 20 años de edad, condicional a su asistencia como mínimo a un 80% de los días escolares.

efectivamente a reducir la pobreza en áreas rurales y a dinamizar las economías rurales. Las reflexiones que surgen de la evaluación de impacto de OR van entonces más allá de la operación del programa y se presentan en esta Nota de Política con el objetivo constructivo de resaltar algunos retos para el diseño de una Política de Desarrollo Rural Integral.

La ausencia de impactos de un programa que sirvió para diseñar la estrategia de desarrollo rural del MADR resalta la necesidad de crear políticas y programas de desarrollo a partir de un mejor conocimiento sobre los determinantes y dinámicas de la pobreza en áreas rurales, lo cual implica contar con mejores diagnósticos de la pobreza rural y con una mejor capacidad para evaluar los programas e incrementar así su costo-efectividad. Es importante recordar que la ausencia de bienes públicos y las múltiples fallas de mercado restringen las decisiones y la capacidad para generar ingresos de los hogares rurales, especialmente las de aquellos en la base de la pirámide. Y es igual de importante reconocer que la entrega de subsidios y transferencias no es suficiente para aliviar dichas restricciones.

Llama la atención, sin embargo, que la orientación de la política agrícola se ha enfocado en la entrega de apoyos directos, como las transferencias de OR, que solo benefician a unos cuantos hogares, en detrimento de la provisión de bienes públicos sectoriales que benefician a la población general. De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo en 2010 y 2011, el 90% de los recursos destinados para el sector agrícola consistía en apoyos fiscales directos, es decir, en la transferencia directa de recursos y subsidios, y solo el 10% restante se destinó para financiar bienes públicos sectoriales y para proveer servicios en mercados que no operan correctamente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013). Este enfoque, además, genera incentivos para la captura de rentas y desestimula las inversiones productivas. Desafortunadamente, el sesgo hacia los subsidios y las transferencias no ha disminuido, a pesar de que distintos analistas han resaltado en repetidas ocasiones su inconveniencia y de que va en contravía de los principios contenidos en el acuerdo sobre RRI y de las recomendaciones de la Misión Rural (2014).

Acerca del estudio:

Las reflexiones contenidas en este documento surgen del trabajo realizado en el marco del proyecto “Transferencias Condicionadas y Desarrollo Rural en América Latina” del Centro de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD), y se basan en los siguientes documentos:

- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos*. IDB Research Department.
- Moya, A. (2016). *“Programas para la reducción de la pobreza rural en Colombia: una evaluación de las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción”*, en J. H. Maldonado, R. P. Moreno-Sánchez, J. A. Gómez y V. León (comps.), *Protección, Producción, Promoción: Explorando Sinergias entre Protección Social y Fomento Productivo en América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Mendoza, S., Moreno-Sánchez, R., Barrera, C., López, D., León, D. V., López, D. y Rodríguez, C. A. (2013). *Documento de resultados de información cualitativa sobre las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción (Documento de trabajo del proyecto Transferencias Monetarias Condicionadas y Desarrollo Rural en América Latina)*. Bogotá: CEDE.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR] (2014). *Programa de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de las Microempresas Rurales: Informe de terminación del programa*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2014). *El campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: DNP.

Recomendaciones de política

- Es necesario darle un vuelco a la política de desarrollo rural y reducir el énfasis en programas que se basan en la transferencia de subsidios y estímulos monetarios.
- El principio rector de la política de desarrollo rural integral debe ser proveer bienes públicos sectoriales e insertar a los hogares y a los productores rurales en mercados laborales, comerciales, de crédito y de seguros agrícolas, entre otros.
- Debe existir una ruta de salida de la pobreza que articule diferentes programas y que incorpore componentes para superar las limitaciones productivas que explican la pobreza rural.
- El diseño de los programas y los criterios de focalización deben ser congruentes con las necesidades y capacidades de la población objetivo.
- La articulación de diferentes programas debe incorporar esquemas de incentivos apropiados para la generación de ingresos y la superación autónoma de la pobreza.
- Las entidades encargadas de los programas deben incorporar mecanismos rigurosos para verificar sus requisitos y hacerles seguimiento con el fin de asegurar que efectivamente se ofrezcan a las poblaciones para las que fueron diseñados.
- Es necesario realizar diagnósticos apropiados para el diseño de programas y evaluaciones de programas que permitan establecer su costo-eficiencia, replicabilidad y escalabilidad.

Comité editorial

Carlos Caballero, director Escuela de Gobierno
Raquel Bernal, directora CEDE
Ana María Ibáñez, decana Facultad de Economía
Darío Maldonado, director de investigaciones de la Escuela de Gobierno

En esta edición

Raquel Bernal, editor
David Bautista, diagramación
David González, corrección de estilo

CEDE: <https://economia.uniandes.edu.co/CEDE>

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo:
<https://egob.uniandes.edu.co>



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Facultad de Economía

CEDE
Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico