

---

# EL SECTOR RURAL Y EL PLAN DE DESARROLLO

---

Absalón Machado C.

Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad Nacional de Colombia

## Resumen

Machado, Absalón. "El sector rural y el plan de desarrollo", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 167-179

*El diagnóstico del plan de desarrollo sobre los problemas rurales desconoce los avances logrados por la Misión Rural durante 1996-1997 en la precisión de la problemática rural y en las propuestas para resolverla. El diagnóstico es muy parcial y de corte economicista y sus propuestas son imprecisas e insuficientes. No profundiza el análisis de las causas de la crisis y se limita a aceptar los hechos. Menciona diversos temas -financiación del sector rural, reforma agraria, pobreza y desarrollo rural, investigación y transferencia de tecnología, problemática social y desarrollo institucional- pero no los desarrolla y no aclara a los actores cuál será el horizonte en el que deben actuar, de modo que sus expectativas sobre el futuro y sus decisiones de inversión estarán llenas de incertidumbre.*

## Abstract

Machado, Absalón. "The rural sector in the Development Plan", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 167-179

*The diagnosis of rural problems in the Development Plan ignores the advances achieved by the Rural Mission in 1996-1997 in the specification of the rural problematic and in the proposals to resolve it. The diagnosis is very partial and economicist and its proposals are imprecise and insufficient. It does not analyze in depth the causes of the crisis and is limited to accepting the facts. It mentions diverse topics -financing of the rural sector, agrarian reform, poverty and rural development, research and technology transfer, social problems and institutional development- but it does not develop them and does not clarify for the actors involved in what horizon they must act, and therefore their expectations about the future and their investment decisions will be full of uncertainty.*

En los últimos años se han hecho muchos trabajos y análisis sobre la realidad rural que reflejan una gran preocupación por la duradera crisis de la actividad productiva y los problemas sociales y políticos que la acompañan. Con pocas excepciones, han evidenciado la necesidad de una concepción más integral y de largo plazo del sector rural, que comprenda sus diversas facetas y dé fundamentos sólidos a las políticas y estrategias. Parece haber una conciencia colectiva que advierte la necesidad de no equivocarse más en los diagnósticos y en las propuestas para evitar más frustraciones en el manejo de los asuntos públicos y de sus relaciones con los intereses privados cuando se enfrentan los problemas rurales.

Sin embargo, los conocimientos y propuestas expuestos en esos trabajos no se reflejan en el documento *Cambio para construir la paz*. Así, la perplejidad da paso a la desmotivación y a un sentimiento de frustración para quienes se esfuerzan por analizar y comprender la complejidad rural, esfuerzo que no parecen haber realizado quienes diseñaron el plan. El Plan deja la impresión de que la realidad se ha desvanecido en el aire y ha sido sustituida por un discurso que apenas menciona lo rural y su importancia para el desarrollo y para conseguir la paz, sin propuestas ancladas en los hechos y en la capacidad institucional y financiera.

Consideremos un ejemplo ilustrativo. Entre 1997 y 1998, la Misión Rural,<sup>1</sup> un esfuerzo conjunto de actores y analistas, se dedicó a definir la naturaleza de la problemática rural en sus diversos aspectos y a elaborar propuestas realistas para una política de Estado que revuelva los problemas. La Misión sintetizó los conocimientos alcanzados en el país, avanzó en la comprensión de los problemas y dejó inquietudes incuestionables. Su vi-

---

1 La síntesis del estudio de la Misión Rural se encuentra en Echeverri [1998]. Los trabajos de la Misión se condensan en nueve libros editados en 1998.

sión política de la problemática y de las tendencias del sector productivo y de las actividades rurales abrió nuevos campos de acción pública y privada en la dimensión institucional. *Cambio para construir la paz* desconoce esa propuesta, quizá por razones políticas y por haberse originado en el gobierno anterior; como si los problemas, procesos y tendencias estructurales se pudieran modificar con meros enunciados gubernamentales.

De modo que la historia se repite. Hace diez años, el gobierno de Barco contrató otra Misión de Estudios del Sector Agropecuario que entregó su informe a comienzos del gobierno de César Gaviria, el cual contenía recomendaciones y propuestas que de haberse adoptado en ese momento podrían haber fomentado el desarrollo del sector, pero se también ignoraron olímpicamente, por razones políticas semejantes.

La concepción de la Misión Rural se opone a las interpretaciones de estirpe neoliberal, que centran el análisis en las causas de la crisis de la producción, el comportamiento de la tasa de cambio, la evolución de los aranceles y la política comercial, la tendencia de los precios agrícolas internos e internacionales y, por tanto, en los factores de rentabilidad. Esta interpretación economicista es insuficiente y no puede explicar la complejidad de la crisis sectorial, en lo que la Misión Rural incursionó con éxito. No puede desconocerse que los analistas que aceptan esa interpretación exponen rigurosamente sus hipótesis y manejan con seriedad la información económica disponible; sin embargo, su visión del problema es parcial y centrista, y concluyen fácilmente que el bienestar rural ha mejorado a partir de los indicadores de ingresos por deciles (mejoramiento de los salarios rurales y diversificación de los ingresos rurales y del empleo).<sup>2</sup>

Existe también una creciente y cada vez más calificada literatura sobre los conflictos de nuestra sociedad: violencia rural, acción de guerrillas y paramilitares, narcotráfico y crimen organizado, desplazamientos forzados de la población rural, desconocimiento de los derechos humanos en el campo, desarraigo familiar y sus secuelas, secuestro, intimidación y otros temas que llenan nuestras bibliotecas. Todos ellos giran alrededor del sector rural, como reflejo de la crisis nacional y del desbarajuste del Estado y, más precisamente, como expresión del derrumbe de las instituciones básicas de la nacionalidad y de la vida social. Su desconocimiento y la falta de un tratamiento claro y articulado en los diagnósticos y análisis económicos atentan contra el conocimiento en su sentido más am-

---

2 Los trabajos de Carlos Felipe Jaramillo son un ejemplo notable de este tipo de enfoques. Ver Jaramillo [1988a] cuya síntesis se encuentra en Jaramillo [1988b].

plio, llevan a concebir la modernización sin modernidad y, por tanto, a visiones muy parciales de la realidad.

Aunque en la presentación del Plan de Desarrollo se manifiesta una visión más o menos integral de la crisis de la sociedad (conflicto social y desempeño económico insatisfactorio, bajo grado de cohesión social, insostenibilidad del modelo actual), cuando se refiere a la política rural, la complejidad de la problemática se desvanece y es sustituida por una visión económica simplista. Las consideraciones generales sobre el capital social resaltan la importancia de los sistemas de cooperación en el sector rural y, por tanto, la necesidad de fortalecer las organizaciones, pero luego estas ideas se evaporan y no llegan a concretarse.

## UN DIAGNÓSTICO PARCIAL

Pese a que los postulados generales del plan hacen referencia directa al tema de la paz y al papel del sector rural en la solución del conflicto, así como al papel de los aspectos ambientales en el manejo de los recursos naturales, en la búsqueda de la convivencia y en la generación de empleos e ingresos, el diagnóstico sectorial acoge una visión más parcial, aún desde el punto de vista productivo.

Los proyectos productivos participativos conformados por alianzas estratégicas entre los actores de las cadenas productivas constituyen el componente principal de la estrategia de paz en el área rural. La concepción implícita indica que la paz sólo se resuelve con una base productiva sólida que beneficie a todos. Así, el Plan avanza con respecto a los anteriores, que no vinculaban directamente lo productivo con la distribución equitativa de los excedentes y del progreso. Pero esa concepción debería ser más explícita y precisa, puesto que para conseguir su objetivo es necesario restablecer y fortalecer los vínculos de confianza y reciprocidad entre los actores económicos y sociales, y convertir al Estado en garante de los pactos sociales productivos, que podrían desarrollarse hasta convertirse en una política de reforma agraria concebida en forma diferente a la tradicional.<sup>3</sup>

La idea de articular a los pequeños, medianos y grandes productores en una acción productiva conjunta es atractiva, pero exige reconstruir el tejido social y demanda una gran capacidad institucional y una decisión política muy clara.

---

3 En Machado [1998] hago una propuesta en torno de la reforma agraria basada en pactos productivo-sociales locales y regionales en los que los actores acuerdan el tipo de estructura agraria que quieren y pueden manejar para lograr una mejor convivencia y beneficio para todos.

El cuadro siguiente sintetiza el diagnóstico del Plan y las políticas que propone.

Diagnóstico	Políticas
1. Tendencia al estancamiento con diferenciaciones por subsectores y recomposición de la producción y uso de la tierra con diferenciaciones regionales	1. Generación de nuevos proyectos y modelos en cadenas integradas de gran impacto regional con estímulo a la inversión (ICR, CIF y seguro agropecuario) y fondos de inversión, ciencia y tecnología, comercio exterior, comercialización interna y coordinación entre agentes de cadenas productivas
2. Exportaciones agrícolas y agroindustriales con un desempeño satisfactorio y auge de las importaciones con balanza comercial agropecuaria y agroindustrial positiva	2. Desarrollo rural relacionado con la dinámica social y reconstrucción del tejido social:
3. Gasto público en inversión en el sector con descensos notorios en los últimos años y recursos gastados ineficientemente	— Núcleos de desarrollo productivo
4. Entidades con una operación muy centralizada y cuestionadas para atender necesidades	— Reforma agraria y zonas de reserva campesina
5. Recomposición sectorial del empleo con mayor dinamismo en servicios que en lo agrícola	— Coordinación interinstitucional para el desarrollo rural
	3. Cambio institucional (criterios)

Este diagnóstico sectorial es productivista y retrocede en relación con planes anteriores, en especial con los conocimientos aportados por los estudios recientes. La mención de la ineficiencia de las entidades centralizadas no resta al diagnóstico el sesgo productivista asociado a la visión neoliberal, que considera a la competitividad como fin último de la producción. Omite el análisis de las causas del estancamiento y de la caída de la inversión pública y de las razones de la ineficiencia del sector público, lo que impide evaluar las políticas e instrumentos a partir de un diagnóstico realista.

El Plan sigue el camino más fácil, sin profundizar las causas de la crisis y así es difícil juzgar si las políticas son acertadas o no. El estancamiento se resolvería con nuevos proyectos productivos que apoyen y subsidien a quienes inviertan en el campo, pero cabe preguntar si todas las actividades son rentables y posibles en el actual contexto, y si las condiciones que los empresarios requieren para invertir en el sector corresponden a la situación actual del mercado y a lo que el Plan llama, sin especificar, 'nuevos mecanismos'. También cabe preguntar si el sector financiero está hoy interesado en apoyar proyectos productivos en el sector rural. Además,

es necesario aclarar cuál es la naturaleza de los proyectos, pues no basta mencionar que deben tener impacto regional.

El planteamiento de la política de desarrollo rural tampoco sobrepasa el nivel de los enunciados generales, pues nada aclara ni precisa la afirmación de que debe trascender la dimensión de los problemas agrícolas y pecuarios e involucrar todos los aspectos relacionados con la dinámica social, y que, por tanto, debe partir de la reconstrucción del tejido social de las comunidades para que participen en forma equitativa en la solución de sus problemas y accedan a los beneficios del progreso (pág. 259). Esta generalidad lleva a preguntar si el gobierno sabe claramente qué significa reconstruir el tejido social, qué implica desarrollar sociedad en el sector rural en las circunstancias presentes y qué compromiso representa para la sociedad asumir ese desafío.

Aun un lector poco acucioso advierte la falta de análisis de los temas básicos del sector y la ausencia de precisión en las políticas. Enumeremos los más evidentes: el sistema financiero para el sector, la pobreza rural, la desigualdad en el acceso y uso del suelo, la problemática de los recursos naturales y la colonización, la cuestión social en el campo, los problemas institucionales —empezando por el Ministerio de Agricultura—, los obstáculos a la competitividad, las economías campesinas, la biodiversidad y la bioseguridad, los procesos de integración regional y los efectos sobre la agricultura nacional, la educación rural, la reforma agraria, el desempleo rural y la inseguridad social en el campo. Para no hablar de las organizaciones a las que se da importancia cuando se habla de convivencia, cohesión social y capital social. Algunos de esos temas se mencionan entre líneas, pero no se precisan los diagnósticos ni las políticas.

Cada uno de estos temas requeriría un diagnóstico y unas políticas específicas, pero el Plan parece estar orientado por una concepción en la que el Estado, a través del Ministerio de Agricultura, deja en manos de otros organismos el desarrollo de las funciones públicas esenciales, o las pasa por alto aceptando que lo que se está haciendo es adecuado. Hay una línea de continuidad con la política iniciada en el gobierno de Gaviria así como una continuidad en los planteamientos de fondo, en los que se hizo un intento por diferenciarse con el gobierno anterior, aunque sin lograrlo. Es claro entonces que el actual gobierno está atrapado en la transición, que no tiene claridad acerca del manejo de los asuntos públicos en la transición y que no sabe cómo puede contribuir a estimular el sector privado para que asuma compromisos serios para el desarrollo rural.

## LA AGRICULTURA Y EL ESTADO

Los cambios en el manejo y en la concepción del desarrollo agropecuario y rural que ocurrieron en Colombia durante la década del noventa no han permitido diseñar una política de Estado. Cada gobierno desconoce lo que hacía el anterior e intenta hacer cosas nuevas para diferenciarse. Si hubiera una concepción de Estado, y no de gobiernos, para el desarrollo de la agricultura, sería relativamente fácil trazar políticas rurales de largo plazo acordes con las necesidades y deseos del país. Implícitamente, el Plan asigna al sector las funciones de generar divisas, empleo e ingresos para los pobladores rurales, y contribuir a la paz. No hay ningún indicio de que dé alguna prioridad a que buena parte del suministro de alimentos se cubra con la oferta nacional—lo que algunos autores llaman ‘seguridad alimentaria por el lado de la oferta’— puesto que sería incompatible con el objetivo de liberar el comercio y profundizar la apertura para exportar bienes competitivos a los mercados internacionales. Lo cual indica, simplemente, que se mantendrá el proceso de reconversión productiva guiado por el mercado que se inició a comienzos de los noventa.

Las funciones que el Plan asigna al sector llevan a intuir que se busca frenar la migración rural-urbana, que ha llegado a niveles muy altos y se ha acentuado en la última década debido al desplazamiento forzoso de la población originado por los diversos tipos de violencia. Pero aunque este propósito es válido en el marco de una estrategia para recuperar al sector rural y crear las condiciones para que la población se mantenga en el campo por cuanto no puede ser absorbida por los sectores industrial y de servicios (que requieren trabajadores con una capacitación y formación de la que carecen los campesinos), el documento no contempla ese marco estratégico y dicho propósito no se concreta en las políticas ni en el presupuesto.

El enunciado de que lo rural es prioritario para alcanzar la paz se reduce a una declaración de intenciones que no se manifiesta en una decisión política que se exprese en estrategias y recursos. Para evaluar esas intenciones sería necesario conocer las propuestas del gobierno para enfrentar los problemas estructurales que afectan las posibilidades de crecimiento y desarrollo en las áreas rurales. Por ahora, sin embargo, vale la pena señalar que deberían referirse a los siguientes temas, unos ausentes y otros tratados sumariamente en el Plan:

- 1) La pobreza rural sólo disminuirá con un crecimiento sostenido de la producción compatible con una mayor generación de empleo. Para erradicarla es imprescindible resolver los desequilibrios en la distribución del ingreso y en el acceso a los recursos productivos, especialmente la tierra, el capital y la tecnología. El problema de la pobreza



guarda relación con las políticas de reforma agraria, aspecto que el plan menciona pero no precisa porque carece de un diagnóstico de la situación de tenencia y uso de la tierra y de los resultados de la Ley 160 de 1994, cuya aplicación ha tenido muchos problemas por cuanto reproduce las viejas prácticas de la burocracia estatal en el uso de los recursos públicos.

- 2) La política de reforma agraria debe enfrentarse con realismo e innovación institucional; será difícil avanzar sin recursos estatales para apoyar el reparto de tierras y el desarrollo de proyectos productivos con base en el mercado de tierras, la principal opción contemplada en el Plan. Si no se diseñan políticas, estrategias e instrumentos para bajar el precio de la tierra, financiar los proyectos productivos, modernizar los catastros y las tarifas del impuesto predial para gravar la propiedad improductiva y ociosa —que genera conflictos de uso del suelo— será difícil crear condiciones para un acceso más democrático a la propiedad. Por lo demás, es difícil que esas políticas tengan éxito si no se hacen grandes y permanentes inversiones en educación y capacitación de los campesinos. La ejecución de la reforma agraria está ligada estrechamente a una descentralización real basada en nuevos instrumentos, que vaya más allá de la simple descentralización formal que sólo maquilla y refuerza las instituciones involucradas en ese proceso. En esta área se requiere una total renovación institucional que dé incentivos al sector privado y a los gobiernos locales para que impulsen iniciativas y asuman responsabilidades con los actores interesados, mientras que el Estado central debe actuar como garante de los procesos.
- 3) El desarrollo de un sistema de financiamiento para el desarrollo rural. Identificado comúnmente con el crédito y los problemas de la Caja Agraria, este tema es crucial para garantizar la inversión que reactive y refuerce las cadenas productivas. El país no ha resuelto el problema de la financiación de la producción agropecuaria ni el del acceso a crédito de los pequeños productores. Insistir en que el problema se resuelve con la reestructuración y la capitalización de la Caja Agraria no es suficiente; hace falta inventar o adoptar otros sistemas, como empresas *holding* promotoras de proyectos, Fondos de Reactivación Regionales, sistemas cooperativos sólidos, mecanismos de bolsa agropecuaria y otros que rebasen el sistema financiero actual, por cuanto éste opera con altas tasas de interés, elevados márgenes de intermediación y garantías que limitan el uso de los recursos. El sistema financiero basado en Finagro y la Caja Agraria debe ser sometido a una gran cirugía para que pueda contribuir efectivamente al desarrollo de la producción agropecuaria y de los sectores de servicios y comercialización. Sorprende que el Plan no haga un diagnóstico de este problema ni trace una estrategia para resolverlo, pese a que es crucial para el desarrollo rural.

- 4) El Plan sólo menciona de pasada el tema del desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología en el sector rural. En la realidad, se está desmantelando el sistema de ciencia y tecnología para el sector, como indican el debilitamiento de Colciencias y las dificultades financieras de Corpoica. Es sorprendente que si la ciencia y la tecnología son esenciales para el desarrollo en todos los órdenes, el Plan no les dé la importancia que debe tener. Así, llegamos al nuevo milenio pensando en una modernización productiva subordinada a lo que el mercado ofrezca en materia de conocimientos. Si lo que se busca es que el sector privado invierta en ciencia, tecnología y transferencia, debería decirse claramente, pero un Plan no puede dejar tantas dudas en el tratamiento de un tema tan esencial para el desarrollo. El modelo actual —Corpoica, ICA y sus relaciones con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología— y el papel de los Fondos Parafiscales en la financiación de la investigación deberían ser objeto de un mejor tratamiento mejor en los postulados del Plan, bien sea respaldando las actuales reglas de juego, o cambiándolas y reforzándolas con nuevos mecanismos; en esta área no puede seguir imperando la incertidumbre.
- 5) Deberían hacerse mayores precisiones sobre los programas de biotecnología enunciados en el capítulo sobre medio ambiente. Es suficientemente conocida la importancia de este tema, que fue avalado en el Convenio sobre Diversidad Biológica que se ratificó en 1993. La definición de algunos postulados generales que orienten la política en esta materia y enfrenten los problemas de bioseguridad originados por la pugna entre las grandes empresas transnacionales y los intereses de los agricultores —que están en la agenda de la discusión mundial— aclararían el horizonte y disminuirían la incertidumbre sobre los derechos de propiedad intelectual y sobre los estímulos a los investigadores y creadores de variedades vegetales, en el marco de una normatividad internacional que está haciendo carrera.
- 6) El postulado de los cambios institucionales para adecuar el sector rural a las políticas *de Cambio para construir la paz* deja muchas expectativas pues no hace ninguna propuesta concreta y sólo afirma que “es necesario adecuar la institucionalidad pública haciendo los ajustes necesarios”. Al plan se le puede abonar que haya fijado criterios de ajuste para el sector: “la pertinencia entre instituciones y políticas, el afianzamiento de los procesos de descentralización, la eficiencia en el cumplimiento de las funciones, la transparencia en el manejo de los recursos; así como en la toma de decisiones y la integralidad” (pag. 263). Con estos criterios se podría construir una nueva institucionalidad a partir de la que existe, pero es de esperar que haya propuestas concretas para adecuar las instituciones públicas y estimular el desarrollo de instituciones privadas que desarrollen funciones públicas mediante acuerdos y contratos con el Estado. El redimensionamiento del Ministerio de Agricultura sería la pieza clave para reformar la institucionalidad del sector, pero este proceso, que se ini-

ció a finales de los ochenta, lleva diez años y muestra pocos avances. La transición institucional ha sido muy traumática y ha estado signada por una gran indefinición e incertidumbre en cada período de gobierno, de modo que hemos hecho muchos ensayos de cambios institucionales sin un norte definido. Existe claridad sobre lo que debería hacerse con entidades como el Incora, el Inat y la Caja Agraria, pero el mercado político y burocrático se ha opuesto al cambio, fomentando las prácticas tradicionales del clientelismo y abriendo cauces a la corrupción y al contubernio entre muchos funcionarios públicos y quienes asaltan los presupuestos públicos. Si se lograra avanzar en este campo adoptando criterios fijados que permitan concebir los aspectos institucionales en forma integral y dentro del contexto y las tendencias estructurales, el sector ganaría mucho en materia de definición de reglas de juego y de prácticas y costumbres en el manejo de lo público.

La concepción del desarrollo rural expuesta en el Plan merece un comentario especial. Durante 25 años continuos, en el país se ejecutaron diversos programas de desarrollo rural que culminaron con el Fondo de Cofinanciación de la Inversión Rural o Fondo DRI. En las primeras décadas, se tenía una concepción asistencialista hacia las comunidades que se modificó en los noventa, cuando se le dio mayor participación en la toma de decisiones y se adoptó el concepto de apoyar los esfuerzos locales mediante la cofinanciación. Infortunadamente, el mercado político se atravesó a los programas de desarrollo rural y llevó a que el actual gobierno desmantelara el Fondo DRI, empujado por la crisis fiscal. Es indudable que la inversión estatal en desarrollo rural durante los últimos 25 años ayudó a crear un importante patrimonio social en las zonas rurales de pequeños productores, pero no resolvió el problema de la pobreza rural pues ese no era su objetivo. Sin embargo, en la actualidad esta inversión se ha diluido en muchos programas desconectados que al no ensamblarse en forma integral no logran generar desarrollo, en el sentido de que no crean procesos dinámicos y endógenos de cambio en las localidades rurales, y llevan al desperdicio de los esfuerzos y de las capacidades existentes.

El Plan concibe el desarrollo rural como "un proceso endógeno, autosostenido y descentralizado de mejoramiento de las condiciones de vida de las sociedades rurales, con niveles crecientes de participación tanto en las decisiones como en los beneficios materiales y culturales" (pág. 259). Postula, en forma adecuada, que el desarrollo rural trasciende la dimensión productiva e involucra todos los aspectos relacionados con la dinámica social, entendida como la convergencia de lo social, lo político, lo cultural y lo institucional. Y señala que para lograr esos propósitos se requiere un acción coordinada bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero aquí surge una duda: aun con una reestructuración zel

Ministerio puede asumir ese liderazgo, que consiste en un liderazgo de Estado? El liderazgo y la coordinación se logran cuando se manejan recursos y ésa no parece ser la intención manifiesta en los presupuestos sectoriales. Para que pueda ejercer ese liderazgo, el Ministerio debe recorrer un largo camino, pues deber ganárselo demostrando repetidamente que puede realizar sus actividades eficientemente y demostrando su capacidad para innovar en materia institucional y organizacional.

Ni siquiera hay avances en los planteamientos tendientes a concretar la concepción de desarrollo rural expuesta en el Plan. Si bien es cierto que se indica acertadamente que el problema es la reconstrucción del tejido social, también es cierto que ésta labor es enorme y compromete a toda la sociedad, pues construir sociedad, que es de lo que se trata en el fondo, es un proceso de largo alcance que debe partir de la consecución de la paz puesto que las diferentes formas de violencia y el derrumbe del Estado y de las instituciones son, justamente, las que han roto y destruido el escaso tejido social que se había construido mediante políticas como el Fondo DRI, el PNR y otras iniciativas de gobiernos anteriores.

No se percibe que el Ministerio de Agricultura esté creando y desarrollando esa capacidad, pues primero se debería despolitizar y repensar la existencia del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, que además de que en los últimos cinco años ha mostrado gran incapacidad para entender cuál es el problema que debe resolver, está dotado de instrumentos minúsculos que se prestan al clientelismo de las organizaciones rurales, como los fondos Capacitar y Emprender. Además de su incapacidad para manejar programas de fortalecimiento de los Comités Municipales de Desarrollo Rural, que hoy giran alrededor del mercado político. En el Ministerio ha imperado una concepción burocrática y política sobre el manejo del desarrollo rural, la cual ha constituido un fracaso rotundo porque el Ministerio no desarrolló una cultura que lo inclinara a pensar en la población rural, en los pobres, en los excluidos, en los mercados informales, en el acceso a la educación, en la dignificación de las familias rurales, en el desarrollo de lazos de solidaridad en el campo, en la importancia de la organización de la sociedad civil rural, en el establecimiento de relaciones equitativas entre lo rural y lo urbano, en el desarrollo del potencial político del campesinado para construir democracia; en suma, para llevar la modernidad al sector rural.

A un Plan de desarrollo no se le debe pedir todo; si éste trazara las pautas y criterios generales para el manejo de los distintos problemas, con estrategias bien formuladas y coherentes, habría cumplido su objetivo. Si, además, las estrategias se reflejaran en la asignación de recursos, no habría porqué quedar insatisfechos. Pero el Plan da un tratamiento simplista a la problemática rural y poco aclara en muchos temas. Habrá que

esperar a los documentos del Conpes para ver si concretan las políticas, estrategias e instrumentos, suplen las deficiencias mencionadas y aclaran qué se pretende hacer con el sector para superar la crisis y contribuir a la paz. Y habrá que esperar a que el Ministerio de Agricultura sea reformado para que pueda asumir la magna tarea de dar al sector rural la prioridad que requiere el país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Echeverri P, Rafael. 1998. *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*, Misión Rural, Informe final, IICA-TM Editores, Santafé de Bogotá.
- Jaramillo, Carlos F. 1988a. *Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture*, Westview Press, Boulder.
- Jaramillo, Carlos F. 1998b. "La agricultura colombiana en la década del noventa", Banco de la República, noviembre.
- Machado, Absalón. 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, El Áncora Editores, Santafé de Bogotá.