
**EL AGRO EN EL PLAN
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ
UNA CRÍTICA INTERNA**

Carlos Fernando Rivera

Resumen

Rivera, Carlos Fernando. "El agro en el plan Cambio para construir la paz. Una crítica interna", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 181-196

Este artículo expone la naturaleza, fundamentos y requerimientos de coherencia de un plan para precisar los criterios metodológicos de su crítica interna al capítulo agropecuario. El examen del diagnóstico lleva a un diagnóstico diferente, que se infiere del objetivo de "integrar al sector rural": la persistencia del problema agrario en el país, expresada en una estructura bimodal, polarizada en lo económico y en lo social. El objetivo del plan revela una visión de largo plazo: contribuir a resolver el problema agrario. Así, las políticas diferencian entre sectores empresarial avanzado y campesino, para los cuales diseña estrategias distintas que asignan un papel distinto al Estado: facilitar procesos socio-económicos para el primero e impulsar el desarrollo rural para el segundo. El artículo muestra que el plan guarda coherencia interna e ilustra las limitaciones debidas al entorno institucional, que se manifiestan en su diseño y en las posibilidades de ejecutarlo. Concluye que las políticas más importantes son las más débiles, y que el desarrollo rural no es sólo un problema de diseño social sino, ante todo, de mentalidad y de compromiso de la sociedad en todos los niveles.

Abstract

Rivera, Carlos Fernando. "Agriculture in the plan Change to build peace. An internal critique", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 181-196

This article presents the nature, bases, and coherence requirements of a plan, in order to specify the methodological criteria of its internal critique of the agricultural chapter. The examination of its diagnosis leads to a different diagnosis, which is inferred by the objective of "integrating the rural sector": the persistence of the agrarian problem, expressed in a bimodal structure, polarized into 'the economic' and 'the social'. The plan's objective reveals a long-term vision: to contribute to the solution of the agrarian problem. Thus, the policies differentiate between the advanced entrepreneurial and peasant sectors, for which it designs different strategies which assign different roles for the state: to facilitate socioeconomic processes for the former, and to promote rural development for the latter. The article shows that the Plan maintains internal coherence, and illustrates its limitations due to the institutional environment, which is manifested in its design and in the possibilities for its execution. It concludes that the most important policies are the weakest, and that rural development is not only a problem of social design, but above all of the mentality and commitment of society on all levels.

Un plan de desarrollo señala los grandes derroteros del país y orienta las políticas del gobierno; como tal, debe hacer explícitos los escenarios que constituyen el punto de partida y el punto de llegada, las metas que se busca alcanzar y los medios para conseguirlas. La crítica interna examina esos componentes y la coherencia que guardan entre sí.

Es claro que al definir los escenarios iniciales se comprometen en gran medida los alcances del plan, porque si el diagnóstico es superficial —si sólo contempla las variaciones recientes de las variables que describen equilibrios de corto plazo— sus alcances serán también de corto plazo; si el diagnóstico se construye mediante indicadores irrelevantes o de evolución incidental, será desacertado y los alcances del plan reflejarán su precario fundamento.

Al elegir los objetivos del plan —que algunos denominan *la visión*— hay implícita una concepción del país y de sus problemas fundamentales, y una noción de las fuerzas que determinan el desarrollo y su orientación, el ritmo del crecimiento y las posibilidades de incidir en ellas con las políticas que traza el plan.

La selección de los medios requiere no sólo que el cuerpo teórico en que se sustentan contenga los instrumentos para solucionar los problemas identificados, sino también una concepción definida y precisa de la naturaleza y los fines del Estado, del gobierno y de la sociedad, para que haya correspondencia entre ellos y las funciones que el plan les asigna.

Si deseamos superar las listas de expectativas insatisfechas, los reparos puntuales, los lugares comunes y las adjetivaciones imprecisas en que suelen abundar los análisis corrientes, debemos intentar una crítica interna del contenido de la política agraria contenida en el Plan de Desa-

rollo que examine sus fundamentos, sus objetivos, sus desarrollos y la coherencia o incoherencia intrínseca del documento.

Nuestro intento requerirá paciencia y cierta indulgencia, puesto que la última versión —que incorporó recomendaciones recogidas por el Consejo Nacional de Planeación a lo largo del país y algunos reparos gremiales— no superó la deficiente edición inicial del Plan, y abunda en gazapos y repeticiones, pleonasmos e incoherencias, quizá por la súbita entrada en escena de nuevos *actores* en los tinglados de los mandos medios, obstinados en imponer su parlamento improvisado y en sobrereactuar su pequeño papel, en una actitud que los entendidos llaman *el síndrome del comparsa*. Digamos con León de Greiff *iabur!* y dispongámonos a descubrir la trama conceptual que se esconde tras la escenografía formal.

ESTRUCTURA FORMAL

Sobresalen dos grandes títulos, que corresponden al diagnóstico y a las políticas, las que a su vez se agrupan en políticas para las cadenas productivas, para el desarrollo rural, y de cambio institucional.

- A. Diagnóstico: estancamiento relativo y recomposición
 - 1. Composición regional
 - 2. Empleo
 - 3. Comercio exterior
 - 4. Instituciones: recursos gastados ineficientemente
 - 5. Sostenibilidad productiva

- B. Políticas
 - 1. Políticas para las cadenas productivas
 - a. Inversión rural
 - b. Ciencia y tecnología
 - c. Comercio exterior
 - d. Comercialización interna
 - e. Coordinación entre agentes de las cadenas productivas
 - 2. Políticas para el desarrollo rural
 - a. Coordinación interinstitucional para el desarrollo rural

- b. Núcleos de desarrollo productivo
 - c. Reforma agraria
 - d. Educación rural
3. Políticas de cambio institucional

ESTRUCTURA CONCEPTUAL

A primera vista, la dupla diagnóstico y políticas sugiere una estructura de la forma

dado A, hago B

donde A comprendería las características sectoriales que constituyen el conjunto ordenado de problemas básicos por resolver y B el de las políticas que buscan solucionar o contribuir a solucionar esos problemas. Es de suponer que la naturaleza de las soluciones guarda relación, mediante teorías o modelos explicativos, con el tipo de problemas que se pretende resolver para que se pueda afirmar, con algún criterio aceptable, que éstas son soluciones de aquéllos.

Aquí surge una primera dificultad, porque el Diagnóstico no dilucida la naturaleza del problema central y sus cinco numerales son una mezcla variopinta de categorías y tipos lógicos sin conexión con el conjunto de soluciones contenidas en las políticas; en efecto, la composición regional de la producción, una característica que surge de cierta agregación de productos; el empleo, una variable; el comercio exterior, un subsector; las instituciones, un concepto que apenas denota entidades; y sostenibilidad productiva, una cualidad difusa. Son categorías de distinto nivel jerárquico que es imposible agrupar como expresiones o síntomas de las dolencias que aquejan al sector agropecuario, y de nada sirve cotejar ese “cuadro diagnóstico”, —sus variables y sus variaciones calculadas con *irónica aritmética*— con los remedios que se formulan, es decir, con las políticas.

El diagnóstico del plan es una yuxtaposición semejante a la de la célebre taxonomía que Borges encontró en una enciclopedia china, que agrupaba jarrones con perros sueltos, y que citó Foucault al comienzo de *Las palabras y las cosas*; en nuestro medio, más local, es comparable a dos coplas de nuestro refranero absurdo:

Allá arriba en aquel alto
Había dos toros peleando:
El uno era colorado
Y el otro salió corriendo...

En el atrio de la iglesia
 Hay una vieja rezando:
 Tiene una rodilla en tierra
 Y un hijo en el regimiento.

Propongo al lector que imagine que este diagnóstico es una treta disuasiva, como la de las primeras páginas de *El nombre de la rosa*, donde Umberto Eco recurre a una imposible mezcla de argumentos y citas en varios idiomas para desalentar a los lectores facilistas. Le sugiero, pues, que no busque el diagnóstico en el Diagnóstico y que, mejor, lo infiera del párrafo que expone el objetivo del plan en materia agropecuaria:

El objetivo general de *Cambio para construir la paz* en el sector agropecuario es integrar al sector rural mediante una política que busca proveer condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad (pág. 308)¹ (las cursivas son mías).

Esto es más claro, porque si el plan busca integrar al sector rural mediante cierta política, podemos deducir el siguiente diagnóstico implícito: *en Colombia, persiste el problema agrario, conocido en los medios académicos como dualismo estructural, o sea, un sector cuya estructura está conformada por un subsector empresarial moderno y uno tradicional, campesino y tecnológicamente atrasado.*²

Integrar al sector rural significa, entonces, encaminarlo hacia una estructura unimodal, para lo cual la política del Plan sería un puente.

Mediante este artificio creamos una estructura lógica del tipo *dado A, hago B*; falta examinar el conjunto de políticas incluidas en B, sus fundamentos, los criterios con que fueron formuladas y, finalmente, sus correspondencia con los problemas agrupados en A.

LAS POLÍTICAS

El Plan enuncia las condiciones externas a la política agropecuaria propiamente dicha, que presenta como *premisas dadas*: un entorno macroeconómico favorable al sector, paz y seguridad, respeto a los acuerdos internacionales ya adquiridos, iniciativa privada en la inversión, y un Estado cuyo papel es impulsar y facilitar el desarrollo socioeconómico.

1 Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*, segunda versión, sin fecha.

2 "En los países que poseen una estructura agraria *bimodal*, es decir, donde coexiste un subsector moderno y un subsector tradicional [...] como es el caso de Colombia", decía Jesús A. Bejarano en 1993.

Esta lista delimita las restricciones de la política agropecuaria; por ejemplo, no se puede esperar que la política agropecuaria propicie un gran crecimiento de las exportaciones con una política cambiaria revaluacionista, una política monetaria que restringe el crédito y propicia altas tasas de interés, y una política fiscal adversa a la formación de capital; del mismo modo, las políticas agropecuarias no pueden tener éxito en un clima de violencia e inseguridad exacerbadas. Están sujetas a los compromisos internacionales que el país ha suscrito, mientras estén vigentes, y a los que adquiera en el futuro; además de las restricciones propias de la interdependencia entre las políticas agrícolas y las de los Ministerios de Hacienda y Comercio Exterior, se hace explícito que las decisiones de inversión —en magnitud y en actividades destinatarias— no son competencia de la política sectorial, es decir, que no corresponde al Ministerio del ramo decir qué deben sembrar los empresarios agrícolas, en qué deben invertir sino que, al ser esas decisiones del ámbito y arbitrio de los particulares, la responsabilidad del Estado consiste en establecer reglas de juego claras y favorables al progreso económico y tecnológico del sector y al desarrollo rural.

Al presentar las políticas para las cadenas productivas —o sea, para las actividades empresariales interrelacionadas— se adoptan los criterios de optimización, transparencia y justicia. A renglón se acoge el criterio de justicia como imparcialidad de Rawls, *imparcialidad con respecto a los intereses de los actores sociales que intervienen en las distintas fases de la cadena productiva, procurando la cooperación entre ellos y el bien común* (pág. 309).

La afirmación de este criterio es decisiva a la luz de la confrontación de intereses intrasectoriales (entre agricultores, molineros, productores de concentrados, graseros, avicultores, porcicultores, ganaderos de leche, procesadores lácteos y agroindustriales en general, acopiadores mayoristas, distribuidores, etcétera) muchas de cuyas disputas se suelen dirimir al abrigo de su influencia relativa entre funcionarios públicos de alta jerarquía o con presiones que afectan la imagen del Ministro del momento (desde el rumor insidioso hasta el bloqueo de carreteras) para lograr que el gobierno actúe como aval de última instancia de los negocios particulares, no de todos, por supuesto.

Así, la siguiente precisión es justa y coherente:

los recursos públicos destinados al impulso de las cadenas productivas se destinarán a campos y a actividades que garanticen la más amplia cobertura de efectos y el mayor impacto de desarrollo sobre la competitividad de toda la cadena. Para el caso que nos ocupa, esos campos de acción son las políticas de incentivos a la inversión y capitalización en el sector, las políticas de fomento al desarrollo tecnológico, las políticas comerciales y las de coordinación entre agentes componentes de las cadenas productivas (pág. 309).

Revisé otros Planes y no encontré precedente alguno que establezca de manera específica los criterios de política frente al complejo juego de intereses intrasectoriales.³

Pero el Plan se aleja en forma ostensible del principio de *justicia como imparcialidad*—que adopta para la política de cadenas productivas— cuando fundamenta la política de desarrollo rural. En efecto, allí opta por fortalecer la intervención del Estado con políticas *orientadas a superar la aplicación de medidas económicas imparciales...* en el entendido de que, como el desarrollo rural no es una consecuencia necesaria de los buenos negocios de la economía empresarial, el gobierno debe tomar partido por los sectores sociales que no reciben esos beneficios, impulsando los procesos de desarrollo mediante la inversión pública.

Hay, entonces, dos criterios distintos de justicia como guías de la acción del Estado, según el caso, y esa diferenciación es coherente con la necesidad de propiciar la integración de un sector fragmentado en su estructura económica y social, por causas históricas y por políticas económicas que, al no precisar la población objetivo, reforzaron la segmentación inicial. En efecto, así como sería aberrante que un gobierno se declare imparcial ante los profundos desequilibrios en el desarrollo, también lo sería favorecer a un grupo de empresarios frente a otros, subvencionando sus menores ganancias, ficticias o reales, con recursos públicos.

LAS POLÍTICAS PARA LAS CADENAS PRODUCTIVAS

En concordancia con el criterio que orienta el gasto público, estas políticas buscan fortalecer la inversión y la formación de capital en el campo, propiciar el desarrollo tecnológico, hacer eficientes los sistemas comerciales del mercado interno y concertar con los gremios las políticas de comercio exterior. La coordinación entre agentes es un requisito necesario pero no suficiente para el éxito de las anteriores.

Ya que mi propósito no es hacer una exégesis del Plan —lo que sería, más bien, un despropósito dados sus inocultables vacíos y su presentación tan poco presentable— sino un intento de crítica interna, que tampoco pretende ser divulgación, no comentaré los instrumentos de la política de inversión allí contenidos, con algunas innovaciones respecto a lo que se ha venido haciendo, correctamente, desde tiempo atrás, algunos de

3 En los medios agropecuarios se suele hacer referencia a la gestión de tal o cual ministro como la época de los cerealistas, de los algodoneros, de los palmeros, etcétera. La precaria independencia de criterio del periodismo especializado ha relegado esas alusiones a la lectura *entre líneas*, con excepción de *Agrodiario*, algunas de cuyas ediciones tratan este problema en forma directa.

los cuales tendrán menos recursos que en el pasado, por el rigor presupuestal. En cambio, cabe comentar en detalle las políticas tecnológica y comercial.

Es claro que los alcances del Plan en materia tecnológica, en un país tan descuadrado como el nuestro, con precarios sistemas de información, y en un entorno tan cambiante como el escenario internacional, difícilmente podrían ser más precisos que en los demás campos incluidos en el Plan.

¿Sobre qué base puede un pequeño grupo de funcionarios trazar derroteros de política tecnológica? Considerando el dismantelamiento técnico de los equipos de gobierno, la convergencia de ambiciones políticas, redes de cooptación, las influencias personales de todo tipo, una realidad que cualquier lector adivina tras esa creación colectiva que constituye un Plan ensamblado por fuerzas políticas circunstanciales, sin mayores coincidencias programáticas, y por la misma complejidad de los problemas tecnológicos, salta a la vista la magnitud del problema.

El hecho real es que el Estado destina una cifra imprecisable para ese fin y que los recursos privados son completamente desconocidos; que los recursos están dispersos y que no existe evaluación de impacto sobre su destinación; que en los niveles de decisión se rotan los mismos personajes, pocos de ellos científicos e innovadores; que nadie sabe quién financia qué y el mismo proyecto de investigación puede ser financiado más de una vez; que ignoramos cuántos resultados válidos de investigaciones yacen empolvados en anaqueles públicos o privados; que no se sabe dónde y cuándo estarán disponibles algunos de los productos tecnológicos —las semillas de maíces precoces que desarrolló Torregrosa en el ICA, para mencionar alguno— que se obtuvieron hace mucho tiempo y que aún son inaccesibles para los productores.⁴

Un estudio reciente de Minagricultura y Colciencias [Arango *et al.* 1999] intentó develar el trasfondo de esa parafernalia normativa y ceremonial de representaciones, figuraciones y partidas presupuestales que se de-

4 En el acta de una sesión reciente del Consejo del Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuarias se registra un suceso revelador de su idoneidad y eficacia: sus honorables miembros llevaban buen rato discutiendo la conveniencia de financiar un proyecto de investigación sobre el *cuero lúteo*, con argumentaciones acaloradas en pro y en contra, hasta que un invitado preguntó quiénes entre los asistentes sabían qué era el *cuero lúteo*, y sólo uno levantó la mano... para preguntar lo mismo. El suceso ilustra, más allá de las conclusiones obvias, que esa instancia de decisión no es la más adecuada para seleccionar los proyectos tecnológicos, y que así es dudoso que se ayude al avance de la ciencia, independientemente de los recursos que se destinen a financiarla.

nomina Sistema de Ciencia y Tecnología sectorial, y tuvo que reinventar su objeto de conocimiento: propuso entenderlo como una propiedad emergente de la acción colectiva de un cúmulo de personas y entidades públicas y privadas relacionadas con el sector agroalimentario mediante su quehacer científico y tecnológico.

Un sistema complejo y autoorganizado (que funcionaría incluso sin la intervención del Estado) ¿quién está facultado para dirigirlo? Esa dificultad ha permitido la gestión desafortunada de funcionarios que, en ejercicio de sus funciones, casi lo han desmantelado, sin que su gestión haya sido examinada oportunamente por los miembros más prominentes de la comunidad científica, y aún menos por la opinión pública, y sin que nadie responda por las pérdidas que ese desmantelamiento ocasionó al país. ¿Qué hacer, entonces?

El estudio mencionado propone un ordenamiento institucional diferente para el Sistema y, en particular, para orientar la acción del Estado en este campo. Este nuevo ordenamiento —llamado Modelo de Optimización del Sistema de Ciencia y Tecnología Agroindustrial— busca fortalecer la autoorganización dando mayor participación a las regiones, a la comunidad científica y tecnológica y a los productores, adopta y generaliza esquemas de financiación pública de proyectos con mayor participación regional, con evaluadores idóneos y reglas de decisión claras, promueve la conectividad entre entidades componentes del sistema y la integración de los sistemas de información.

Como era previsible, el modelo ha encontrado obstáculos en el inefable poder de los mandos medios y en el comprensible escepticismo de algunos antiguos usufructuarios del sistema de designación indicativa (con el dedo índice del amigo bien ubicado). Pero, contra toda previsión, el modelo logró quedar por fin en el Plan de Desarrollo, si bien con las cicatrices infringidas por la tijera roma de la editora, que no tiene por qué saber de fantasmas tales como las propiedades emergentes.

Biotecnología, bioseguridad, bancos de germoplasma y recursos genéticos son algunos de los términos que lograron colarse en el Plan, así como la idea general de que el Estado debe apoyar la investigación básica y estratégica, la formación de recursos humanos, campos hacia los que no suele dirigirse la inversión privada porque no garantizan resultados apropiables a nivel privado; y hasta las trasnacionales actúan como *free riders* frente a la investigación que financia el Estado.

En cuanto a la política de comercio exterior, los criterios orientadores son más amplios y explícitos:

El objetivo de la política de comercio exterior es el de servir a los intereses de la nación expresados en el acceso estable de los consumidores a bienes asequibles, sanos y de calidad, en el derecho al trabajo de parte de nuestros productores rurales como parte integrante de una sociedad que se quiere integrada y solidaria, y en la interrelación dinámica y progresiva entre la ciudad y el campo. *En este sentido, las políticas de apertura e integración del sector a la economía internacional son un medio y no un fin a ultranza, y buscan el aprovechamiento de las ventajas competitivas y de integración para los intereses nacionales* (pág. 313); (las cursivas son mías).

A mi juicio, la precisión de este párrafo vuelve perifrasis los subsiguientes del mismo literal; así que sobra mi glosa, excepto para señalar que, habida cuenta de la situación real del nivel técnico de las entidades del Estado para cumplir esa función, era de esperar que se concertara con el sector privado para suplir tales deficiencias, en el supuesto de que los gremios abandonen su minusvalía intelectual, dejen de exigir soluciones a un Estado hipotético que sólo existe en las normas —y que hasta un incipiente conocimiento de nuestras instituciones reales desnuda sus justas posibilidades— y decidan participar haciendo parte de las soluciones.

Las orientaciones para la política comercial interna señalan la necesidad de modernizar y hacer eficientes los sistemas de comercialización agropecuarios. Si este propósito se interpreta a la luz del criterio ordenador del gasto, se deduce que no se van a otorgar subsidios puntuales a la comercialización del producto cuyo gremio tenga mayor capacidad de *lobby* o recursos suficientes para taponar las vías nacionales con tractomulas —lo cual termina convirtiéndose en una vena rota, sin mayor efecto sobre la competitividad y menos sobre la paz y la convivencia— sino que se van a reordenar integralmente los sistemas comerciales, en toda su complejidad.

La optimización de los sistemas de comercialización tiene efectos sobre la competitividad interna y externa de toda la cadena productiva, y reduce las inequidades en el reparto subsectorial de los excedentes: a modo de ejemplo, basta considerar que si en las centrales de abastos se lograra establecer sistemas confiables de información sobre precios y cantidades transadas, de certificación de calidades, normas técnicas y transparencia en las transacciones, los agricultores estarían menos expuestos a la arbitrariedad de intermediarios. El enfoque de cadena puede contribuir a que los limitados recursos públicos se destinen a las fases con mayor impacto sobre la eficiencia del sistema en su conjunto, aumentando gradualmente la eficiencia y la competitividad de largo plazo.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Entre los campos de los que debe ocuparse la política agraria en nuestro país, el principal es el del desarrollo rural, eje de la solución del problema agrario y objetivo del Plan; sin embargo, es en el que reina la mayor confusión. Desde hace muchísimo tiempo, los escasos recursos que se destinan al desarrollo rural han carecido de una concepción clara sobre las especificidades y la evolución de las sociedades rurales, que permita establecer objetivos concretos y diseñar estrategias efectivas para la acción del Estado.

Pese a que en el mundo existen numerosas publicaciones especializadas en las diversas áreas de la teoría del desarrollo rural, algunas regionales e incluso colombianas, además de recientes desarrollos en teoría de la dinámica social y teoría de los sistemas autoorganizados, los niveles de decisión permanecen tozudamente impermeables a la actualización, a la renovación del pensamiento y al libre examen.

Se ha producido así un avasallamiento de la razón y de la inteligencia, de la llamada masa crítica de expertos y de la mayoría de organizaciones no gubernamentales, caracterizado por el hecho de que lo que mueve la iniciativa de los nuevos proyectos no es el examen directo de los problemas sociales sino la disponibilidad de recursos y las simpatías de tal o cual funcionario que aprovecha su breve reinado para refrendar sus prejuicios particulares o impulsar actividades a las que reserva sus afectos o sus ahorros.⁵

Como dice Sábato, “los gobiernos han olvidado, casi podría decirse que en el mundo entero, que su fin es promover el bien común”. El desarrollo rural no es la excepción, ya que, en general, en la sociedad se ha perdido el consenso respecto de la función del Estado y del alcance de las políticas estatales; al amparo de ese vacío y de la ausencia de escenarios de reflexión ciudadana sobre sus problemas capitales, los funcionarios de turno deciden a su arbitrio las políticas para las comunidades rurales, respondiendo a las ondas en boga en un círculo más o menos fijo y cerrado de funcionarios y consultores que más que una comunidad académica constituyen una sociedad de cooptación y mutuo elogio, donde los criterios de validación, seguimiento y evaluación son reemplazados por

5 En la financiación de los proyectos de investigación, la financiación determina la orientación del sistema y no al contrario [Arango *et al.* 1999]. Consultado un alto funcionario del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología al respecto, me contestó: “no creo en la tal participación; creo en la norma de oro: *el que pone el oro pone la norma*”. Sólo que el oro en cuestión es, en este caso, el del erario público y no el suyo propio.

el sobreentendido de la contraprestación personal o grupal en el futuro. Eso explica que en la última ceremonia de aniversario de Dri, uno de sus fundadores hubiese señalado, con razón, que nunca se pudo conocer el impacto real de ese programa, de ese fondo, de ese grupo rotatorio de funcionarios:

¿Qué hacer entonces, con el problema del desarrollo rural? Encuentro sentido en la declaración que define el objeto de estudio del Plan:

El desarrollo rural se concibe 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. 316).

A renglón seguido, un lector atento e indulgente podría leer:

En consecuencia, la estrategia de desarrollo rural debe privilegiar la visión regional sobre la sectorial y trascender la dimensión de los problemas agrícolas y pecuarios e involucrar todos los aspectos relacionados con la dinámica social.

Sólo que por la inefable calidad de la edición quedó escrito todo lo contrario: *privilegiar la visión sectorial...* una contradicción lógica y una vergüenza.

De las estrategias contenidas en los cuatro literales dedicados al desarrollo rural, la de *coordinación interinstitucional* es la más importante, en razón de la naturaleza integral de su objeto que, es, ni más ni menos, el amplio y complejo espectro de campos y problemas que inciden en la dinámica social, en razón de que el desarrollo rural es mucho más que un problema agropecuario; pero es también la de más difícil realización, cuando los horizontes de los funcionarios no rebasen la cobertura de su manual de funciones, cuando se ciñan caprichosamente a la maraña de normas, cuando decidan que nada nuevo tienen que aprender, qué investigar, cuando se decidan por la vía fácil de declarar sobrediagnosticado el sector (¡y ya vemos de qué manera!) y que sea el mercado el que decida.

Pero, en rigor lógico, la coordinación interinstitucional es la única esperanza, si compromete a toda la sociedad en un proyecto de país, si se asume el reto de encontrar caminos de cooperación, de participación efectiva y esencial, si se equilibran los intereses individuales o grupales (sería utópico ignorarlos) con los del conjunto de la sociedad, si aún caben las preguntas, las limitaciones y los errores, los nuestros y los ajenos, en ese esfuerzo de creación colectiva.

La estrategia de *núcleos de desarrollo productivo* —también llamada *política de alianzas estratégicas*— es un diseño social que aún requiere de crítica interna, de libre examen, más allá de la sala de juntas presidida por una au-

toridad administrativa a la que casi siempre están ligados los asistentes, de manera directa o indirecta, por relaciones de dependencia; el fogueo del libre examen podría enriquecerla y fortalecer su consistencia, pero el punto de toque será la crítica externa, esto es, el examen de su pertinencia y viabilidad como alternativa de construcción de tejido social, de integración. Hasta ahora, dadas las formas en las que se producen y acrecientan los consensos en el medio de los funcionarios, su éxito en aceptación es arrollador, tiende a totalizar el sentido de la política agraria y a convertirse en panacea; sólo que todo unanimismo alrededor de las simpatías del mandatario termina desvaneciéndose como una pompa de jabón con la primera crisis ministerial, y entonces hay que empezar de nuevo. Acaso haya que renunciar a las panaceas redentoras y aceptar que la realidad se construye ardua y colectivamente, de modo que casi siempre escapa a diseños predeterminados.

La estrategia de *reforma agraria* es la más débil, no sólo por los problemas propios de la ausencia de una concepción que se sostenga a la crítica socioeconómica, a la experiencia histórica y a las prevenciones grupales y políticas, sino, de manera principal, por falta de consenso y compromiso social con esta estrategia; ambas razones, se entiende, son complementarias. Es claro y también paradójico que la reforma agraria se ha convertido en un programa permanente [Sampaio 1993], indispensable en los planes agropecuarios menos por razones técnicas que por la conveniencia ceremonial de reconocer expresamente que no está bien la concentración de la propiedad territorial de las mejores tierras y que los campesinos pobres deben ser atendidos en sus necesidades. Pero la incorporación de la reforma agraria de manera funcional en una política agrícola con visión de largo plazo es aún un problema sin resolver, práctica y teóricamente.

Tras la estrategia de *educación rural*, de obvia importancia, parece esconderse la idea equívoca de que el gobierno o la sociedad ya saben qué hacer con ella, cómo adelantarla. Yo prefiero ignorar los lugares comunes y las declaraciones de principios no tanto atropelladas y entender que este es otro problema por resolver, no por el gobierno sino por toda la sociedad, en sus diferentes posibilidades de reflexión y expresión. Saber que no sabemos es un avance, porque nos pone en la búsqueda de lo que ignoramos. Hay aquí un reto, como digo, para toda la sociedad, pero particularmente para las academias y para las organizaciones vinculadas de manera directa con el hecho pedagógico y sociológico de la educación rural, las cuales deberían ser consultadas, abriendo el debate al conjunto de la sociedad. Lo mismo vale para las políticas de cambio institucional, pero me temo que la urgencia de tomar decisiones puede relegar el necesario proceso de reflexión sin lograr salir del círculo de errores, retroce-

sos y enmiendas, sin que medie un alto en el camino para la reflexión participativa y la decisión.

En conclusión, el Plan de Desarrollo sitúa en la solución del problema agrario el norte al cual deben enrumbarse las políticas agrícolas; trata de manera diferencial al sector de la economía empresarial —para el cual adopta el criterio de Rawls de justicia como imparcialidad— y al sector de la economía campesina, para el cual concibe un estado interventor activo que impulse de manera coordinada e integral el desarrollo rural; adopta un criterio rector del gasto público en favor de la economía empresarial basado en el reforzamiento del aparato productivo en apoyos con impacto en toda la cadena —formación de capital, sistemas de comercialización, desarrollo tecnológico— apartándose de los apoyos puntuales y localizados en favor de tal o cual gremio, de tal o cual producto; hace explícita una concepción del desarrollo rural como objeto de conocimiento y objetivo de políticas y enuncia apenas los grandes derroteros para las políticas de desarrollo rural, los cuales parten de la necesaria coordinación interinstitucional que rebase lo agropecuario; contempla la posibilidad de alianzas estratégicas para fusionar campesinos y empresarios rurales en proyectos productivos; incluye, en forma tangencial, la necesidad de la reforma agraria y la educación rural. Encuentro que estos dos ejes convergen en el propósito de caminar hacia el logro de una estructura agraria unimodal, de un sector agrario integrado.

El nivel de desarrollo de las políticas se corresponde con la naturaleza de las decisiones políticas en nuestro país, vale decir, con la precaria condición técnica del Estado y de los gremios y organizaciones del sector, e incluso con el estado del arte en el análisis y solución de nuestros problemas agrarios en el ámbito académico, pese a los ditirambos y exégesis acrílicos a las publicaciones de la Misión Rural.⁶ Esa debilidad de las políticas es a todas luces coherente con el magma gelatinoso de nuestras instituciones. Para que se diseñen y ejecuten mejores políticas, debemos contribuir a la construcción de una sociedad mejor.

6 La pretensión de que las recomendaciones de la Misión Rural no se tuvieron en cuenta por haber sido presentadas durante el gobierno anterior, como lo sugiere un comentarista, es, en parte, infundada, porque sí se acogieron algunas de ellas; porque la estrategia de desarrollo tecnológico se delineó en el gobierno anterior, continuó en éste y se incorporó en el Plan, porque los Acuerdos Sectoriales de Competitividad —que también vienen de atrás— están recibiendo, con razón, todo el apoyo y constituyen una política clave de concertación, pero, principalmente, porque la clase política no hace mayores distinciones entre la 'masa crítica' de expertos, ni viceversa, pese a posturas aparentes y externas, por razones obvias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arango, Luis; Rivera, Carlos F; Rubio, Andrés. 1999. *Análisis y modelo de optimización del sistema nacional de ciencia y tecnología agroindustrial en Colombia*, IICA, Bogotá.
- Bejarano Jesús A. 1993. "Modelos de desarrollo agrario", Supelano, Alberto, editor, *Tierra, economía y sociedad*, Fao, Pnud, Incora, Bogotá.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*, segunda versión, sin fecha.
- Sampaio, Plinio. 1993. "La crisis latinoamericana y el problema agrario", Supelano, Alberto, editor, *Tierra, economía y sociedad*, Fao, Pnud, Incora, Bogotá.