

COLOMBIA EN TRANSICION

De la crisis a la convivencia:
una visión desde lo rural



Misión Rural

Informe final

RAFAEL ECHEVERRI PERICO

IICA
•
TM EDITORES

La Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad, es un proyecto altamente participativo que se creó con el propósito de definir políticas de largo plazo para el sector rural colombiano.

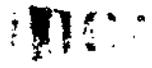
Al proyecto se vincularon los distintos actores del sector tanto en el nivel nacional como regional; en este sentido, el proceso contó con la participación activa de las asociaciones campesinas, gremios de la producción, centros de investigación, universidades, instituciones oficiales del sector y organizaciones internacionales.

El desarrollo del trabajo participativo se conformó la Red Transición con nodos en las regiones liderados por la Universidad del Valle, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad del Norte en Barranquilla, y los Corpes de Orinoquia y de la Amazonia.

Podríamos afirmar que esta colección es una renovada forma de ver los problemas del sector rural colombiano y se constituye en un nuevo paradigma de interpretación de la sociedad rural, en sus aspectos políticos, económicos, ambientales, culturales y sociales.

El lector podrá encontrar elementos que le permitirán conocer de manera global la gran complejidad de los problemas y perspectivas de la sociedad colombiana desde un punto de vista de lo rural.

423

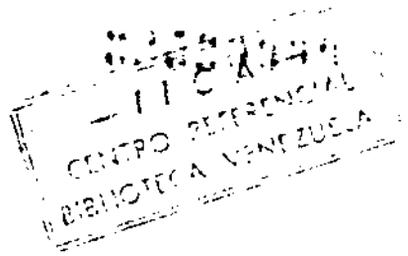


Misión Rural

— I I C A —
CENTRO REFERENCIAL
BIBLIOTECA VENEZUELA

1900





Misión Rural

Colombia en transición

De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural

Rafael Echeverri Perico

**Con la colaboración especial de
María del Pilar Ríbero**

IICA


Misión Rural


EDITORES

00003583

11-
CII
23

Consejo de Dirección Misión Rural

<i>Cecilia López Montaña</i>	Directora, Departamento Nacional de Planeación
<i>Antonio Gómez Merlano</i>	Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
<i>Jesús Antonio Bejarano</i>	Presidente, Sociedad de Agricultores de Colombia
<i>José Martínez</i>	Presidente, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC
<i>Carlos Anczar Rico</i>	Presidente, Consejo Nacional Campesino
<i>Jorge Visbal Martelo</i>	Presidente, Federación Nacional de Ganaderos
<i>Carlos Alberto Leño</i>	Presidente, Cámara de Alimentos Balanceados, ANDI
<i>Edgardo Moscardi</i>	Representante para Colombia, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA
<i>Rafael Echeverri Perico</i>	Presidente, Misión Rural

Coordinadores de las Agendas

<i>Dinamización productiva: hacia la competitividad, eficiencia y rentabilidad</i>	Álvaro Balcázar, Cega
<i>Economía campesina y seguridad alimentaria</i>	Mario Valderrama
<i>Pobreza rural</i>	Alcides Gómez
<i>Educación, ciencia y tecnología</i>	Darío Bustamante
<i>Institucionalidad</i>	Fernando Bernal
<i>Sostenibilidad y medio ambiente</i>	Antonio Villa
<i>Colombia: territorios de convivencia</i>	Guillermo Solarte
<i>Género</i>	Rosa Inés Ospina
<i>Proyectos especiales</i>	Patricia Lizarazo

Asesores

Héctor Moreno • Héctor Mondragón • Héctor Arenas • Ángela Espinosa • Absalón Machado
Jesús A. Bejarano • Carlos Federico Espinel • Carlos Felipe Jaramillo • Luz Amparo Fonseca
Martha Alicia Duque • Elizabeth Meek

Investigadores asistentes

María del Pilar Ribero • Martha Patricia Cruz • Ricardo Pedraza • Carlos E. Molano
Guillermo Montoya • Elisa Montaña • Lina María Castaño • Althair González

Nodos regionales

Costa Atlántica: Universidad del Norte • *Oriente:* Universidad Industrial de Santander
Occidente: Universidad del Valle • *Orinoquia:* Corpes de Orinoquia
Amazonia: Corpés Amazonia

Las opiniones de los autores expresadas en la presente publicación no comprometen a las instituciones.

© Rafael Echeverri Perico

© IICA en coedición con TM Editores.

Primera edición: septiembre de 1998

ISBN: 958-601-802-4 (obra completa)

ISBN: 958-601-801-6 (volumen)

Diseño de cubierta: Héctor Prado Misas, TM Editores

Edición, armada electrónica, impresión

y encuadernación: TM Editores, apartado aéreo 4817

Santafé de Bogotá, Colombia

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN ix

PRÓLOGO xiii

I. MISIÓN RURAL: TRANSICIÓN, CONVIVENCIA Y SOSTENIBILIDAD 1

LA NATURALEZA DE LA CRISIS	1
Nueva estructura económica del sector rural	2
Un nuevo escenario internacional	4
Inequidad e ineficiencia en el acceso a oportunidades	5
Persistencia de la pobreza y desarrollo humano	5
La crisis política e institucional: pérdida de gobernabilidad y convivencia	7
Los costos ambientales de la crisis	8
Potencialidades y liderazgo	9
LAS VISIONES DEL DESARROLLO	9
Del modelo de protección al modelo de apertura	9
Hacia un modelo propio alternativo de desarrollo	12
LA NUEVA REALIDAD RURAL	15
EL CAMINO POR TRANSITAR HACIA EL LOGRO DEL PROYECTO NACIONAL	18
Crear capital político	19
Economía racional, eficiente y equitativa	19
Ampliación de las oportunidades	21
Recursos para la paz y el desarrollo	22
Conocimiento y cultura	23
La nueva institucionalidad	24
La Misión Rural, una contribución a la paz	26

2. EL PAPEL ESTRATÉGICO DEL SECTOR RURAL EN LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS NACIONAL 29

LA ECONOMÍA RURAL	30
El sector rural se ha manejado como equivalente de lo agropecuario	30
Panorama de la economía colombiana	33
Comportamiento del sector agropecuario	34
Evolución reciente de la agroindustria	36

Los servicios rurales	36
Los servicios ambientales	37
LO RURAL Y EL DESARROLLO SOCIAL	38
La distribución del patrimonio rural	41
Cultura rural y proyecto nacional	42
LO RURAL Y LA ESTABILIDAD POLÍTICO/INSTITUCIONAL	43
La situación de guerra	44
Ordenamiento institucional. Nuevo proyecto de país	45
LO RURAL Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	46

3. EL PROYECTO NACIONAL, EL FUTURO DESEABLE Y POSIBLE PARA EL SECTOR RURAL 49

COLOMBIA, UNA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	50
COLOMBIA, UNA SOCIEDAD POLÍTICA	52
ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO	55
LA SOCIEDAD SOLIDARIA	58
LA CULTURA: PRIMERA RIQUEZA NACIONAL	59
El proyecto nacional, una meta que señala caminos	60
Las propuestas un sentido colectivo	60

4. TRANSICIÓN PARA CREAR CAPITAL POLÍTICO EN EL SECTOR RURAL 61

DE LA REPRESENTACIÓN A LA PARTICIPACIÓN, DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN	61
UN CAMINO DE TRANSICIÓN	62
EL COLAPSO PARCIAL DEL ESTADO	63
DE LA PÉRDIDA DE LA CONVIVENCIA A LA GUERRA	64
LA ECONOMÍA ILEGAL: FACTOR BÁSICO DE LA DESESTABILIZACIÓN	66
LAS RUTAS PARA LOGRAR LA TRANSICIÓN POLÍTICA	67
Crear capital político	68
Pedagogía política	69
Participación con conocimiento	73
El logro de la convivencia	74

5. TRANSICIÓN HACIA UN ENTORNO ECONÓMICO EFICIENTE 77

EL DESAFÍO DE LA RECONVERSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA	78
EL ENTORNO ECONÓMICO PARA LA RECONVERSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA	82
POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA LIBERTAD DE MERCADOS	86
EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA GLOBALIZACIÓN	88
INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA RURAL	90
EL PROCESO DE REFORMAS ECONÓMICAS: DE LA PROTECCIÓN A LA APERTURA	91
OBSTÁCULOS A LA REFORMA	92

PROPUESTA ECONÓMICA PARA LA TRANSICIÓN	93
OBJETIVOS DE LA ECONOMÍA RURAL PARA HACER POSIBLE EL PROYECTO NACIONAL	94
Crear una economía para la equidad y la paz	94
Crear una economía para el desarrollo territorial	95
Crear una economía para la seguridad alimentaria	96
Crear compromiso de la economía con la eficiencia	96
ATRIBUTOS DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA RURAL	96
Política activa	96
Nuevo papel del Estado	97
Hacia el libre juego del mercado	98
El sentido multisectorial de lo rural	98
Instrumentos para una política económica rural	99
LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA RURAL	100
6. TRANSICIÓN HACIA UNA SOCIEDAD DE OPORTUNIDADES	117
LA POBREZA Y EL DESARROLLO RURAL	118
Políticas para combate de la pobreza	119
La heterogeneidad de la pobreza	122
La discriminación de género, fuente y expresión de la inequidad social	124
REASIGNACIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS	125
Los sistemas productivos y el tamaño de las explotaciones	127
Rentas sobre la tierra	129
Limitaciones de acceso a capital	130
Limitaciones de acceso a tecnología	132
La redistribución de tierras y el poblamiento	133
La redistribución y la paz	134
La reforma agraria en Colombia	134
CONOCIMIENTO Y CULTURA: LIMITACIONES AL DESARROLLO DE OPORTUNIDADES	137
Desarrollo del capital humano	138
Limitaciones del sistema educativo	139
Sistema de ciencia y tecnología restringido	141
El capital cultural	141
El conocimiento, base de la nueva sociedad	143
ESTRATEGIAS PARA LA TRANSICIÓN HACIA UNA SOCIEDAD DE OPORTUNIDADES	143
El programa de desarrollo social rural integrado	144
Redistribución de activos productivos: reforma agraria	147
El desarrollo social para los grupos vulnerables	153
Acciones por la equidad de género	154
Reasignación por la vía de la solidaridad	156
Expedición a la diversidad	157

7. INSTITUCIONES PARA LA TRANSICIÓN	161
LIMITACIONES BÁSICAS DE LA INSTITUCIONALIDAD	164
PRINCIPIOS PARA UNA RACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA	166
IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO	167
EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: FUNDAMENTO DE UNA NUEVA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO	169
Proyecto nacional, proyecto regional	171
La nación y el territorio	172
El nuevo sentido de la planificación	174
Una ruta para el ordenamiento del territorio	175
AJUSTE A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL SECTOR RURAL	177
Sistema de financiamiento y capitalización	180
Sistema de ciencia y tecnología	181
Sistema de sanidad y calidad agroalimentaria	183
Sistema de desarrollo social rural	183
Sistema de competitividad	185
Ajuste a organizaciones privadas	185
Agenda legislativa	186
La inversión pública	187
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	191

PRESENTACIÓN

La Misión Rural fue un ejercicio de prospectiva para el campo colombiano, liderado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Red de Solidaridad Social, Colciencias, Fonade, el Corpes de Orinoquia, el BID, el Banco Mundial, la AID del gobierno de los Estados Unidos, la agencia de cooperación alemana GTZ, el PNUD y la FAO.

Se conformó un Consejo de Dirección integrado por la directora del DNP, el Ministerio de Agricultura, el presidente de la SAC, el presidente de Fedegan, el presidente de la ANUC, el presidente del Consejo Nacional Campesino, el presidente de la Cámara de Alimentos Balanceados de la Asociación Nacional de Industriales y el Representante Residente del IICA en Colombia.

El trabajo técnico contó con un conjunto de expertos que lideraron la investigación y el análisis técnico en las áreas de dinamización productiva, economía campesina, sostenibilidad, pobreza rural, educación, ciencia y tecnología, convivencia, institucionalidad y género. Igualmente se desarrollaron trabajos de investigación complementarios en las áreas de legislación, empleo rural, condiciones macroeconómicas, transición comercial agrícola, crédito rural, arrendamiento de tierra y eficiencia de pequeños productores. En términos regionales se realizaron diagnósticos y propuestas de política para las regiones atlántica, occidental, centro-oriental, amazónica y orinoquesa.

Además del IICA, se vincularon directamente en el trabajo otras entidades como la FAO, el CEGA, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, CEDE, las universidades del Valle, Industrial de Santander, del Norte, de Maryland, de Wisconsin y los Corpes de la Orinoquia y de la Amazonia.

Para asegurar un trabajo colectivo y ampliar la discusión de los diagnósticos y construcción de las propuestas se creó la Red Transitar con la participación de organizaciones de productores, campesinos, sindicatos, académicos y funcionarios del sector rural. Se realizaron 64 mesas de trabajo departamentales (dos por departamento), 15 encuentros regionales (tres por región), dos reuniones nacionales, un encuentro colombo-venezolano para la Orinoquia y una conferencia latinoamericana, convocada conjuntamente con México y Chile, en la que participaron de diez países y los organismos internacionales del hemisferio. Durante el año de trabajo se realizó un Foro Permanente que se reunió en 15 oportunidades para trabajar los temas más importantes que surgieron de las discusiones de los diagnósticos y propuestas.

La Misión Rural pone sus publicaciones a disposición de la opinión pública, de las organizaciones del sector rural, las autoridades gubernamentales y la academia nacional e internacional, para su escrutinio y con la intención de contribuir al análisis y a la definición de líneas de acción de política que permitan que este esfuerzo se materialice en acciones reales, mediante la apropiación de sus resultados y el debate, particularmente como un instrumento que nos acerque a acuerdos inteligentes y viables para alcanzar la paz en Colombia.

Los trabajos se han organizado en dos series: Documentos de la Misión Rural, que cuenta con 14 volúmenes: *La Misión Rural. Red Transitar - Transición - Convivencia - Sostenibilidad - ¿Puede el sector rural colombiano ser un jalonador del desarrollo económico? - Institucionalidad - Reforma Agraria - Educación - Pobreza - Temas forestales y faunísticos - Estrategias ambientales para el manejo del agua y el transporte en la Orinoquia - Arrendamientos de tierra - Desarrollo rural de la Orinoquia colombo-venezolana*. Editados y publicados directamente por el IICA - Misión Rural.

La segunda corresponde a los volúmenes Misión Rural, publicados en coedición con Tercer Mundo Editores: *Colombia en transición, de la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural - Del proteccionismo a la apertura - Desarrollo y equidad con campesinos - Tras el velo de la pobreza - Sostenibilidad y medio ambiente - Expedición a la diversidad - Poder y crisis institucional - La convivencia en Colombia - Para empoderar a las mujeres rurales*.

*A los hombres y mujeres del campo,
a los presentes en la gestión de la vida,
a los ausentes en la insensatez de la muerte*



PRÓLOGO

La Misión Rural nació de la necesidad de contar con una visión orientadora de largo plazo para el sector rural colombiano, que superara las visiones pesimistas, apocalípticas o simplistas y permitiera profundizar en las raíces de la naturaleza y causas de la crisis que hoy vive la sociedad colombiana.

Desde un inicio se propuso integrar las preocupaciones, ideas y propuestas de grupos de académicos, con las de políticos y funcionarios gubernamentales y con las de los verdaderos actores de la realidad rural: campesinos, pobladores y empresarios del campo. El intento de crear un lugar de encuentro, de esforzarnos por construir un diagnóstico compartido y de soñar juntos en la búsqueda de caminos que devuelvan la esperanza de una Colombia mejor, es el verdadero mérito de este ejercicio, que fue retribuido con creces por parte de cientos de participantes en las intensas sesiones de trabajo que realizamos.

Es importante destacar que este informe final, antes que un producto individual, es fruto de una reflexión colectiva, que recoge los análisis y propuestas de los actores del sector y que se ha mantenido un alto grado de fidelidad con lo que los campesinos, empresarios, funcionarios y académicos expresaron en los distintos espacios de participación.

Tenemos plena conciencia de que este no es un punto de llegada, sino un punto de partida hacia un diálogo nacional que permita repensar el país desde lo rural, que invite a considerar una nueva realidad del sector rural como factor estratégico para darle un nuevo sentido al desarrollo colombiano. La búsqueda de la paz, el anhelo de progreso y bienestar que alimenta el espíritu de lucha de todos los colombianos, en un momento clave de nuestra historia, es un ambiente propicio para construir juntos una sociedad donde quepamos todos, por medio del ejercicio de la razón y el diálogo constructivo. Los resultados de la Misión Rural proporcionan una visión de Colombia que será un punto de encuentro, que contribuirá al gran foro que requiere el país para definir las estrategias de transición que hoy debe abocar.

Este libro recoge los elementos básicos de los análisis y propuestas realizados por los equipos técnicos y los participantes en las mesas de trabajo a nivel nacional, regional y departamental. El primer capítulo contiene las visiones sobre el desarrollo, lo rural como territorio y el sentido de la transición como estrategia de transformación social; el segundo presenta las evidencias del papel estratégico y constructivo que el sector rural puede jugar en el desarrollo nacional; el tercero establece la visión de país deseable y posible que se recoge de los sueños de los pobladores del sector rural colombiano; el cuarto propone la transición hacia el logro de un país rico en capital político; el quinto contiene la visión de la transición hacia una economía eficiente y

equitativa en lo rural; el sexto propone los caminos para la transición hacia una sociedad con oportunidades; y el último analiza las instituciones que se requieren para adelantar el proceso de transición hacia una nueva sociedad de convivencia y sostenibilidad.

Mayor profundidad de tratamiento de los aspectos contenidos en este volumen se encuentra en los otros libros de esta serie y en las publicaciones de Documentos de la Misión Rural.

AGRADECIMIENTOS

Especiales agradecimientos a Edgardo Moscardi, representante residente en Colombia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, por su fe en el proyecto y permanente disposición para encontrar caminos que hicieran realidad su desarrollo; a Cecilia López Montaña quien nos estimuló para mantener una visión de largo plazo y un compromiso social; a Antonio Gómez Merlano que no dudó en apoyar esta iniciativa y abrió espacios para vincular a las entidades del sector en el trabajo de reflexión; a los miembros del Consejo de Dirección, Juan Manuel Ospina, Jesús Antonio Bejarano, Jorge Visbal, José Martínez y Carlos Ancizar Rico, por su participación y apoyo; a los coordinadores de los nodos regionales, Beatriz Hernández, Álvaro Prada, José Luis Ramos, Alfredo Correa, Wilson Ladino, Bernardo Betancour y Fernando Franco, por su demostración de gran capacidad de convocatoria; a las Universidades del Norte, del Valle e Industrial de Santander, que asumieron su participación con convicción y compromiso; a los coordinadores de agendas, asesores y asistentes de investigación quienes realizaron su trabajo con el entusiasmo propio de su convencimiento de estar construyendo una mejor opción para la gente del campo, antes que un mero ejercicio académico; a las entidades nacionales y agencias internacionales que nos apoyaron financiera y técnicamente; al equipo del IICA en Colombia que hizo posible la organización y gestión del proyecto; a Reed Hertford quien participó activamente; Carlos Alberto García quien revisó y enriqueció los manuscritos; y a Patricia Lizarazo y Guillermo Solarte, quienes tuvieron la lucidez para imaginar la Misión Rural, la convicción para emprenderla y la capacidad profesional y humana para orientarla hasta hacerla una realidad.

Y a los más de quinientos colombianos que respondieron a la convocatoria de la Misión y aportaron sus visiones, esperanzas y propuestas para permitir conformar esta visión de "Colombia en transición".

1. MISIÓN RURAL: TRANSICIÓN, CONVIVENCIA Y SOSTENIBILIDAD

El final de siglo y las nuevas realidades del entorno político y económico del mundo reciben al sector rural colombiano sumido en una profunda crisis, no reconocida adecuadamente en su magnitud y naturaleza.

Este es un momento histórico definitivo para el futuro del sector, y de la nación misma, y la generación actual tiene una responsabilidad ineludible de encontrar soluciones imaginativas, creativas, audaces y viables para enfrentar con honestidad y ética el reto de corregir el rumbo del desarrollo colombiano. La angustia y perplejidad que ha ido apoderándose de la sociedad nos está conduciendo a una limitada capacidad para encontrar soluciones viables y eficientes y ha hecho evidente el gran vacío que representa la ausencia de una orientación y visión de largo plazo que le dé sentido al desarrollo económico y social del sector rural.

La visión que aquí se presenta, se ha construido a partir de los planteamientos de muchos colombianos, actores del sector rural. Es decir, es el producto de las reflexiones elaboradas colectivamente desde la sociedad civil, instituciones del Estado, centros de investigación y organismos internacionales.

El resultado del ejercicio de prospectiva realizado por la Misión Rural nos proporciona una visión de futuro, desde el punto de partida de la ruralidad colombiana, hacia un sueño deseable y posible y propone los caminos que debemos transitar para lograrlo. Las propuestas que surgieron de las múltiples discusiones y análisis se fundamentan en una convicción profunda de que sí es posible cambiar, de que en una explosión de lucidez la sociedad colombiana logrará enfrentar sus problemas, reconocer su gravedad y cambiar, estando dispuesta a soñar en un mundo mejor, como primer paso de un arduo camino que ha de reemplazar la pesadilla que hoy cubre campos y ciudades colombianas.

La naturaleza de la crisis

Uno de los más serios problemas que afronta la realidad del sector rural colombiano es la ausencia de un diagnóstico objetivo y compartido. Hoy, cuando el campo colombiano se encuentra en el ojo del huracán, han comenzado a surgir diversas visiones que, acertadas o no, se han ido ubicando en la conciencia nacional como expresión de que la cuestión rural está en el corazón de la crisis nacional. De allí la oportunidad de contar con una visión realista de los problemas y fortalezas de la realidad rural que hoy se nos devela muy diferente de las visiones dominantes.

Nueva estructura económica del sector rural

Hemos experimentado durante las últimas décadas una profunda transformación de la estructura de la economía rural, con la pérdida de participación del sector agropecuario en la economía nacional y rural, producto de una marcada disminución del ritmo de crecimiento de la producción, que no obstante sigue mostrando uno de los mejores comportamientos de América Latina. La consolidación de otros sectores económicos en el ámbito rural, que hoy ocupan la mitad de la fuerza laboral del campo, muestra una diversificación en beneficio de los sectores de servicios y mineros.

El sector agropecuario ha vivido durante la presente década una transformación de su estructura productiva: pérdida de importancia de los cultivos comerciales que, amparados en la estrategia de protección propia de la política de sustitución de importaciones, habían logrado dar carácter al sector agrícola colombiano en las décadas anteriores, sobre la base de cultivos transitorios, hoy sumidos en una profunda crisis; la pérdida de participación del café, producto de los problemas que este sector ha vivido durante los años noventa por problemas de mercado internacional y de política cambiaria; el incremento de los cultivos permanentes, particularmente los exportables, como producto de ampliaciones de áreas de cultivos previamente existentes y no como un proceso de reconversión productiva de los cultivos transitorios en crisis; el incremento de las áreas dedicadas a ganadería, como una expresión de la falta de alternativas productivas, que encuentran en la ganadería extensiva una forma de subutilización de la tierra.

Otros sectores, caracterizados por estructuras modernas de producción, han incrementado su participación, resultado de fuertes dinámicas de crecimiento como el del sector avícola que hoy tiene una participación en el producto sectorial mayor que el café; productos importantes en la exportación, como flores, banano y productos de acuicultura. Igualmente se ha ido consolidando la importancia de cultivos permanentes como la caña de azúcar y la palma africana, al igual que la ganadería, aunque, esta última, con serios problemas de productividad.

Los cultivos de hortalizas y frutas y otros característicos de economías campesina se han mantenido y, en algunos casos han crecido, garantizando el excelente nivel de abastecimiento que caracteriza los mercados colombianos, que a pesar de las difíciles condiciones y la precariedad de los apoyos estatales, han dado claras muestras de su potencialidad y capacidad de adaptación a las condiciones de cambio, que se refleja en un comportamiento a la baja de los precios de alimentos en el mercado interno colombiano.

Las discrepancias entre la vocación del suelo rural y su utilización productiva son evidentes: la actividad ganadera ocupa cerca de 28 millones de hectáreas, muchas de ellas en uso extensivo, cuando sólo existen 15 millones con vocación en pastos y malezas, incorporando áreas cuyo uso óptimo sería de 4 millones en actividad agrícola y 6 millones en explotaciones forestales.

El proceso de internacionalización es aún incipiente en Colombia. Si bien se dieron pasos importantes en el establecimiento de mayores condiciones de apertura, con el desmonte de instrumentos comerciales de intervención en los mercados, el sector aún está altamente protegido y los ajustes institucionales han sido tímidos. Lo que indica una situación muy inquietante, pues si se hubieran profundizado las políticas de liberalización, la crisis de crecimiento sería aún mayor. Pero paradójicamente la recomposición de la producción apunta en la dirección correcta, como se desprende de la transformación hacia cultivos permanentes y con vocación exportadora.

La última década muestra un importante incremento de la actividad de comercio exterior, particularmente de las importaciones, que se han multiplicado por cinco, resultado de un gran incremento del ingreso de cereales que responde a un incremento de la demanda de los sectores pecuarios, más que a la sustitución de producción nacional por la crisis de estos productos. El incremento de otras importaciones sigue siendo marginal frente a la producción nacional. Las exportaciones muestran una tímida tendencia a la diversificación y aumento de la importancia de productos procesados.

La crisis de los años noventa ha golpeado diferencialmente a los productores y a la población rural, particularmente en términos regionales. Los síntomas de la pérdida de rentabilidad y productividad general de la economía agropecuaria denotan una pésima respuesta en términos de asignación de factores productivos, acompañada de un fuerte impacto sobre los mercados laborales y por tanto sobre el ingreso rural en las regiones más golpeadas. Si bien la productividad general ha aumentado, esto ha sido resultado del aumento de la producción de cultivos más intensivos y por la salida de los productores menos eficientes, y no por mejoras en rendimientos.

Acompañando este proceso del sector agropecuario se ha producido un incremento muy importante en las actividades no agropecuarias, generando amplias opciones de empleo de mejor calidad, en actividades terciarias y agroindustriales. Las cadenas agroindustriales muestran una creciente participación, con alto crecimiento, generando nuevas dinámicas económicas en el sector. El desarrollo de la infraestructura física del país durante los años noventa ha generado nuevas oportunidades de localización de actividades comerciales e industriales al interior del sector rural.

La actividad minera energética se ha convertido en un sector muy importante de la economía rural, con altos niveles de crecimiento, inversión e impacto en las condiciones de desarrollo de los territorios rurales en las cuales se localiza. Su carácter es de economía de enclave, generando fuertes procesos de recomposición económica, demográfica y social.

Una nueva economía ha comenzado a abrirse paso en el espacio rural como reconocimiento de las actividades de producción de servicios ambientales: agua,

suelo, aire y biodiversidad, que tienen un costo de oportunidad para su generación y conservación y se convierten en una promisoría actividad económica para los productores rurales. Hoy se han comenzado a valorar estas contribuciones por medio de planes de manejo ambiental y mitigación y en menor medida por el reconocimiento de tasas por utilización de estos servicios ambientales.

Si bien se ha producido una importante integración de la economía rural, aún persisten condiciones de mercados incompletos y segmentados que restan potencialidad a la dinámica de crecimiento. La política rural colombiana no ha contribuido especialmente a subsanar esta estructura, particularmente por su orientación sectorial hacia lo agropecuario, dejando de lado los otros eslabonamientos de la economía rural.

La política macroeconómica ha mantenido sesgos sectoriales que han deteriorado los términos de intercambio entre el sector rural y los otros sectores de la economía nacional, desestimulando la inversión privada y haciendo que la política sectorial se oriente fundamentalmente a compensar los efectos de la política macro. Particularmente la política cambiaria y la de protección a ciertos sectores como el de la construcción y la industria, han afectado negativamente la rentabilidad de la actividad agropecuaria.

En lo económico ha primado una idea que ha centrado las discusiones y orientaciones de la política rural, que ubica el problema en el proceso de apertura económica y su solución en reactivar la economía rural. Este debate ha sido en extremo perjudicial, partiendo de un diagnóstico demasiado cortoplacista, que desconoce la complejidad estructural de la cuestión rural. Tanto gremios de la producción como organizaciones campesinas y el Estado mismo se han movido en esta dirección.

Un nuevo escenario internacional

Los cambios en el marco internacional dan cuenta de la naturaleza de gran parte de los ajustes realizados en la economía rural durante las dos últimas décadas. La internacionalización de la economía ha sido impulsada por los países desarrollados como una expresión de una nueva fase del capitalismo, que se caracteriza por la globalización del capital, la presión para la eliminación de barreras al libre comercio y el fortalecimiento de autoridades comerciales mundiales, con normatividad supranacional. Se han generado nuevas estrategias de intervención internacional haciendo más complejo el escenario político mundial y se establecieron el multilateralismo y los bloques económicos como una nueva forma de relación entre países, que ha dado un mayor peso al tema internacional en la política interna.

La existencia de asuntos planetarios es ahora más importante que nunca, cambiando la racionalidad y estrategias para su atención en forma radical, como son los casos de la seguridad alimentaria, el hambre, el narcotráfico y el medio

ambiente, que exigen un trabajo conjunto de todas las naciones del mundo, con principios y líneas de acción conjuntas. La globalización ha introducido nuevos desafíos para responder a las tendencias a la integración cultural y política mundial, impulsada por la revolución científico-técnica, las comunicaciones y la microelectrónica.

En este marco Colombia ha venido sufriendo un grave deterioro de su posicionamiento como producto de los múltiples problemas relacionados con su papel en el narcotráfico y la violación de derechos humanos, haciéndola más débil y vulnerable en las negociaciones y alianzas.

Inequidad e ineficiencia en el acceso a oportunidades

La distribución de las oportunidades productivas en el sector rural se evidencia como un factor crítico para condiciones de eficiencia económica y equidad social. La distribución de la tierra se sigue agravando por nuevos procesos de concentración ineficiente, ya que son producto de inversiones especulativas o acciones de despojo, que tienen como consecuencia final la sustracción de este importante factor del proceso productivo, y la atomización del minifundio sigue actuando como un determinante de extremas condiciones de pobreza y sobreexplotación del suelo.

La distribución espacial de la población presionada por esta estructura de concentración de la tierra es altamente irracional. De una parte, al interior de la frontera agrícola hay zonas de buena capacidad productiva y acceso a infraestructura con muy baja densidad poblacional y subutilización productiva, y al margen de la frontera agrícola hay zonas ocupadas por procesos de colonización, sin infraestructura y con graves problemas ambientales.

Igual ocurre con otros factores productivos: el capital se encuentra sometido a una estructura que restringe el acceso al grueso de los productores, por razones de incapacidad institucional y tasas de interés del dinero excesivamente altas, y la tecnología sigue presentando una oferta limitada, orientada a pocos usuarios, con graves problemas de transferencia y masificación y con poca capacidad de liderar los procesos de reconversión que exige nuevas opciones en productos.

Persistencia de la pobreza y desarrollo humano

En términos sociales la pobreza sigue siendo el principal obstáculo a un desarrollo pleno y justo. Los resultados de las diferentes estrategias aplicadas en las últimas décadas para combatir la pobreza son muy desalentadores: la brecha urbano-rural se ha incrementado y la desigualdad es abrumadora, el 10% más rico del campo recibe 30 veces más ingreso que el 10% más pobre.

Pero más grave que las precarias condiciones de ingreso de la población es el pobre avance en la creación de capacidades y oportunidades para lograr soluciones estructurales y autosostenibles de reducción de la pobreza. Las oportunidades de los pobres del campo (65% de la población) están limitadas por una muy baja formación para la producción y la vida y por restricciones institucionales y políticas para el acceso a activos productivos.

El empleo rural ha sufrido cambios muy significativos: se ha acentuado la diversificación, al punto que el 50% del empleo se da en sectores no agropecuarios, especialmente en el sector servicios; la recomposición de la producción arrojó una pérdida de 140 mil empleos en productos transitorios, un incremento de igual magnitud en productos permanentes y la pérdida de cerca de 150 mil empleos en café; la remuneración real muestra un incremento alrededor del 40% en los años noventa, pero un aumento de sólo 6% en la capacidad de compra, debido a los desiguales términos de intercambio del sector rural frente al resto de la economía. La distribución del ingreso ha tendido a mejorar, esencialmente por las pérdidas de ingreso de los más ricos del campo, producto de una recomposición de la población, en términos de ingresos.

Los desplazamientos forzados de población rural han vuelto a ser una de las más graves expresiones de descomposición de las condiciones sociales y políticas del campo colombiano. Se calcula que cerca de un millón de campesinos pobres se han visto obligados a abandonar sus lugares de residencia y, por supuesto, sus tierras, presionados por las estrategias de terror que han instaurado los actores de la guerra. No hay duda de que esta es la más grave consecuencia de la guerra, ya que implica un proceso de desarraigo, desajuste social y cultural, presión económica sobre centros urbanos incapaces de responder a los nuevos requerimientos de servicios sociales y empleo, y constituye una de las más vergonzosas formas de violación masiva de los derechos humanos.

Por las mismas razones de violencia y terror se ha producido un desplazamiento de empresarios y dueños de finca que se han visto obligados a administrar desde lejos sus empresas agropecuarias, cambiando su lugar de residencia del campo a las ciudades.

Pero además del desplazamiento por razones de violencia se mantiene un flujo migratorio de pobladores del campo que buscan en los centros urbanos mejores oportunidades, ante la pérdida de empleo en las regiones que se vieron más golpeadas por la crisis de los cultivos transitorios.

En los últimos 15 años se han incrementado muy aceleradamente los cultivos de coca y amapola en zonas por fuera de la frontera agrícola, particularmente en las áreas selváticas amazónicas y en las partes altas de las cordilleras. Se calcula que cerca de 80 mil campesinos se encuentran dedicados a estos cultivos que generan una economía ilícita que presiona sistemas productivos de altísimos

costos ambientales y sociales, estructuras demográficas complejas, con una alta proporción de población flotante, violencia y degradación ética y cultural. Económicamente ofrece niveles de rentabilidad que hacen que otras alternativas productivas sean muy difíciles de desarrollar, imposibles en algunos casos, en las localizaciones marginales dedicadas a esta producción.

El modelo de capital humano que prima en el sector rural sigue basado en patrones que favorecen el criterio de un sector rural proveedor para la economía urbana de mano de obra no calificada. Modelo que ha inducido el profundo cambio demográfico de Colombia en las últimas décadas. Esta visión ha favorecido que la calidad de la educación sea escandalosamente baja y el logro educativo pobre.

No hay duda de la existencia de un grave problema de capital social en el sector rural que se refleja en baja capacidad técnica y empresarial, dificultad para asimilar flexiblemente los cambios del entorno económico y responder a las exigencias del desarrollo.

La crisis política e institucional: pérdida de gobernabilidad y convivencia

Pero sin lugar a dudas la crisis más grave que vive el sector rural no se encuentra en el ámbito socioeconómico, aun cuando está íntimamente ligada con él. Se trata del profundo deterioro de los espacios políticos e institucionales. Colombia está viviendo hoy una de sus más profundas crisis de gobernabilidad, que impregna toda la estructura de la institucionalidad política y del Estado.

Existe una generalizada pérdida de confianza, credibilidad y legitimidad en las instituciones estatales, sumidas en graves problemas de ineficiencia, desvío de objetivos, corrupción e indolencia. El Estado tiene hoy una muy limitada capacidad de liderar, orientar y dar seguridad a los procesos de desarrollo, brindando espacio a fuerzas desestabilizadoras que fundamentan su discurso violento en esta precariedad de la institucionalidad.

Las entidades públicas del sector rural nacional han invertido durante los años noventa, cerca de 6,2 billones de pesos, que equivaldrían a haber entregado más de 3 millones de pesos por cada familia rural para programas de desarrollo productivo. Si se considera que el gasto público en el sector rural se incrementa con inversiones de otras entidades, como el Sena, Ministerios de Salud y Educación, vías e infraestructura eléctrica y de comunicaciones, esta cifra sube a cerca de 4 y medio millones de pesos por familia. El balance en términos de eficiencia del gasto público es muy pobre, ya que gran parte de estos recursos se han destinado a cubrir burocracia y adelantar programas de bajo impacto, además de la corrupción que ha sido especialmente alta en el sector.

Sin embargo este proceso de debilitamiento institucional del Estado ha sido acompañado de un fortalecimiento de muchas estructuras locales y regionales que, en medio de la crisis política, se han ido consolidando en estructuras democráticas de alta participación que luchan por la formulación y construcción de proyectos locales y regionales.

Enfrentamos hoy un colapso parcial del Estado, el cual se ha fragmentado, y el territorio se ha comenzado a dividir, con zonas estratégicas en las cuales el Estado legítimo ha sido reemplazado en sus funciones por organizaciones al margen de la ley, de derecha o de izquierda, que detentan el poder local.

La expresión de la crisis política se manifiesta en la guerra que evidencia la pérdida de capacidad de la sociedad para encontrar caminos civilizados para la resolución de sus conflictos y la ingobernabilidad a que ha llegado el Estado colombiano. Una nueva ética política se instaló en la nación, que debilitó los valores; ahora todo se puede justificar: el enriquecimiento fácil, el terror como estrategia política, la eliminación física de los opositores, la corrupción y, en el extremo de la cadena, la indiferencia social, que alimenta una baja participación de la sociedad civil.

Esta violencia, que si bien tiene escenarios rurales y urbanos, se ensaña contra la inerte población rural, nos condujo en una década a convertir al país en uno de los de mayores índices de criminalidad en el hemisferio occidental, en uno de los primeros países en violaciones de los derechos humanos y líder en prácticas tan atroces como el secuestro.

Los habitantes del campo identifican la pérdida de seguridad como un obstáculo básico para un desarrollo moderno de la sociedad colombiana. Pero lo grave de esta situación no radica exclusivamente en sus consecuencias sobre la economía, sino que ha significado el rompimiento del tejido social sobre el cual se debe construir el futuro de la nación.

Los costos ambientales de la crisis

En medio de estos procesos de cambio económico y descomposición política se sigue avanzando rápidamente en el incremento de los costos ambientales, no asumidos aún por el modelo de desarrollo imperante. La pérdida de la riqueza natural, el deterioro de ecosistemas frágiles, el incremento de la contaminación, la reducción de las áreas forestales y el debilitamiento de los sistemas productores de servicios ambientales están acumulando gigantescos costos que están reduciendo aceleradamente la viabilidad de oportunidades de bienestar y progreso de las próximas generaciones.

Potencialidades y liderazgo

Este panorama, sin duda desolador, se hace más dramático al constatar las grandes potencialidades que tiene Colombia en su sector rural: la rica y diversa dotación de factores naturales, la exuberante cultura, las capacidades innatas de la población, su imaginación y creatividad, su sentido rebelde, vocación democrática y solidaridad social. El país ha dado muestras en diversos momentos de su historia de una gran capacidad para cambiar el rumbo, gracias a su irreductible espíritu de lucha.

Sin lugar a dudas este diagnóstico permite concluir una gran orfandad de liderazgo, que se materializa en el languidecimiento de los partidos políticos, la carencia de propuestas visionarias que generen liderazgo y la pobre respuesta de la clase dirigente que no ha sido capaz de ver sus intereses y los de la sociedad en el largo plazo y de contribuir a solucionar los problemas creados, en los cuales tiene una alta dosis de responsabilidad.

Las visiones del desarrollo

La crisis del sector rural es reflejo de la crisis nacional, además no es un problema de desajuste coyuntural, sino el producto de un agotamiento profundo del modelo de desarrollo que nos rige. Sería muy costoso equivocarnos respecto a la naturaleza de la crisis y a la necesidad de entender que el futuro del sector rural depende de condiciones estructurales que superan los problemas productivos y económicos del sector.

El modelo de desarrollo tiene sentido en cuanto recoge las grandes orientaciones que guían a la sociedad hacia el logro de sus metas de progreso y bienestar, recoge los grandes propósitos y expresa las rutas que se consideran adecuadas para obtenerlos. El concepto de modelos permite establecer estrategias para lograr dar acomodo a un complejo conjunto de actores, intereses y procesos, en el marco de un *proyecto nacional*.

Del modelo de protección al modelo de apertura

En distintos momentos Colombia ha asumido decisiones sobre su modelo de desarrollo que han determinado las condiciones y características de sus procesos económicos y sociales. Al final de la década de los cincuenta, se optó por un modelo de modernización sobre la base de la generación de una estructura industrial, la urbanización del país y la modernización de la agricultura. Recogiendo los lineamientos cepalinos de sustitución de importaciones, se definió una estrategia orientada al aprovechamiento de los mercados internos existentes, que eran abastecidos por importaciones de bienes de otros países, generando una profunda transformación en el espacio económico y social del país.

Producto de este modelo se logró la construcción de un aparato productivo, la secularización de la sociedad y el desarrollo de procesos productivos en el campo, con orientaciones comerciales, inversión de capitales y desarrollo tecnológico. Igualmente se produjo la gran transformación demográfica colombiana marcada por una profunda y acelerada transición demográfica y la concentración de la población en centros urbanos. El modelo de sustitución de importaciones significó el fortalecimiento de las funciones económicas del Estado, convirtiéndolo en una instancia decisoria en los mercados.

Sin embargo este modelo comenzó a mostrar signos de agotamiento expresados en la disminución del ritmo de crecimiento, incapacidad para responder a las profundas desigualdades de la sociedad y síntomas de ineficiencia productiva. Paralelamente se produjeron cambios drásticos en el entorno económico y político mundial, presionando la integración económica del mundo. La economía de mercado resurgió con extraordinaria fuerza y los modelos de economía planificada de los países socialistas de Europa del este se derrumbaron ante su también evidente agotamiento. La década de los años ochenta mostró con toda su fuerza la crisis latinoamericana, definida como la "década pérdida", que si bien no tuvo la misma influencia en Colombia, indicó un cambio estructural en las condiciones del desarrollo, dando fin al modelo basado en la protección del Estado y la sustitución de importaciones.

Desde la segunda mitad de los años ochenta, América Latina comenzó a aplicar un modelo alternativo, surgido de las debilidades del modelo anterior y consecuente con las doctrinas neoliberales que se impulsaron desde la academia estadounidense. El fundamento de estas políticas se encuentra en la experiencia norteamericana de la democracia económica y política, que ha mostrado altos niveles de eficiencia, dentro de una particular forma de entender el progreso.

Las condiciones de este nuevo paradigma de desarrollo establecieron la necesidad de realizar fuertes ajustes en las economías latinoamericanas, con altos costos sociales, tratando de crear condiciones macroeconómicas para un eficiente desempeño de los mercados. Significó la instauración de nuevas estrategias de política económica basadas en el libre juego de los mercados y la reducción de la intervención del Estado en la economía, por medio de exigentes ajustes institucionales, conocidos como la primera generación de ajustes.

Este proceso, asociado genéricamente como la apertura, estuvo acompañado de procesos de democratización política de los países latinoamericanos, en los cuales se había instaurado una estructura política fuertemente determinada por las dictaduras militares.

Colombia ingresó tardíamente en este proceso de internacionalización, globalización o apertura económica. En la primera mitad de la presente década se optó por un esquema de desprotección de la economía, reducción del Estado y

modernización de las estructuras productivas nacionales. El nuevo esquema buscaba la creación de condiciones para la democracia económica implícita en la lógica de mercado y la descentralización política.

La experiencia de este proceso transformador, después de cerca de diez años de iniciado, muestra muy desiguales resultados y un precario balance general. Si bien se iniciaron los cambios requeridos para el logro de mayor eficiencia y se combatieron estructuras tradicionales de alta ineficiencia privada y estatal, los logros en el cambio real de la tendencia de crisis de largo plazo, antes que mejorar empeoraron. Los sectores agropecuario e industrial han dado claros síntomas recesivos, con una drástica caída de su dinámica de crecimiento.

Pero sin lugar a dudas el peor de los desempeños lo muestra el modelo en cuanto a las condiciones de pobreza e inequidad. En toda América Latina se presentaron incrementos de las condiciones de desigualdad en la distribución del ingreso y las oportunidades, acompañados de persistencia en los niveles de pobreza, o apenas precarias reducciones, en el mejor de los casos.

En Colombia el proceso se vio acompañado por un franco deterioro de todas las condiciones básicas de desarrollo. En síntesis, el nuevo paradigma no ha logrado responder cabalmente a las expectativas generadas hace diez años, lo que no es suficiente para desconocer las importantes contribuciones a la identificación de factores centrales del desarrollo, como son la validación de la eficiencia y competitividad como motor de crecimiento, la democracia económica, como sistema idóneo de asignación y distribución de recursos, y los inconvenientes de la alta discrecionalidad de un Estado ineficiente.

Frente a la evidencia de las debilidades de estos dos modelos, el de sustitución de importaciones y el modelo de apertura, no se cuenta hoy con un modelo alternativo, con un nuevo paradigma que dé cuenta, al menos en el plano teórico, de las opciones de política de desarrollo. Vacío que se explica en buena medida por los efectos ideológicos del pensamiento neoliberal que cerró las puertas a las reflexiones y discusiones sobre enfoques más estructurales del desarrollo, confiando excesivamente en que los mercados y la eficiencia económica actuarían como sustituto ideal del concepto de estrategias y modelos de desarrollo.

Esto se evidencia con gran claridad en el concepto de desarrollo rural, que dejó de ser importante y pertinente en las agendas de organismos multilaterales y centros académicos, considerándolo como un enfoque propio de un modelo ya superado. Los enfoques que han dominado la última década centran su preocupación en aspectos sectoriales y de análisis de las condiciones puntuales que determinan condiciones de competitividad y eficiencia.

Hacia un modelo propio alternativo de desarrollo

La Misión Rural ha considerado que es necesario contar con una posición clara frente a este debate sobre los modelos de desarrollo, entendiendo que sin un marco de esta naturaleza es prácticamente imposible, o inviable al menos, la formulación de estrategias económicas o sociales. Se requiere de un marco que proporcione la orientación general, reconociendo que el modelo de proteccionismo característico de la sustitución de importaciones se ha agotado y que el de apertura presenta graves debilidades, insostenibles en un país tan convulsionado como Colombia.

Hay dos componentes fundamentales en la definición alternativa de modelo de desarrollo para ser aplicada al sector rural; el primero tiene que ver con el enfoque general del desarrollo y el segundo con el proceso de transición.

Una característica común de los dos modelos mencionados es su base economicista, que fundamenta en el comportamiento económico la orientación general de la sociedad. En alguna medida establecen el crecimiento económico como un fin en sí mismo, al extremo que es posible establecer propuestas como las de que es necesario convivir con la pobreza o que la economía puede ir bien y el país ir mal o que la estabilidad macroeconómica puede ser expresión de logros de progreso.

La reflexión de fin de milenio sobre el sentido del desarrollo, que no es otro que el de la realización plena del ser humano, impone la necesidad de repriorizar los componentes del verdadero desarrollo, debe privilegiar la meta de lograr que el ser humano alcance su felicidad, parte de la cual es una auténtica libertad para construirla. La mayor conciencia sobre el desarrollo humano sostenible está imponiendo nuevos desafíos que cuestionan la visión de un desarrollo soportado exclusivamente en la lógica de crear economías y mercados. La justicia social y la estabilidad política e institucional de la sociedad son igualmente objetivos que deben ser reposicionados entre las metas del desarrollo.

Este planteamiento no contradice el hecho de que la economía finalmente determinará la viabilidad de estas metas, pero establece que ella tiene como responsabilidad única la de permitir que se alcancen. Resulta simplista e ingenuo pensar que la economía puede moldear el sentido del progreso colombiano y particularmente de la sociedad rural. Se trata más bien de utilizar los grados de libertad que las leyes económicas proporcionan a la política económica para orientarla, en el propósito de condicionar su papel en el desarrollo.

Sin embargo, es ineludible reconocer la lógica de los procesos económicos, sus condiciones para la operación, sus requerimientos y actores y los costos que tiene el desconocimiento o distorsión de los procesos de decisión y elección racional que están inmersos en ella. En otras palabras la economía no puede ser libre en su orientación, pero sí debe serlo en su operación.

Los mercados presentan lógicas de operación que han demostrado dos cosas básicas: ser eficientes en la asignación de recursos escasos para la solución de las necesidades sociales y ser muy exigentes en las condiciones de su operación. Por ello la Misión Rural reconoce su contribución potencial al bienestar y progreso, pero también su peligro, ya que de no cumplirse con las condiciones óptimas de operación, se convierten en instrumentos que ahondan las desigualdades, ineficiencias y desastres de largo plazo.

Para lograr una economía al servicio de la sociedad es necesario contar con un *proyecto nacional* que oriente al conjunto social y que permita que en el terreno de la política se definan las guías y metas que se debe imponer el proceso económico. El *proyecto nacional* recoge los sueños y atributos de la sociedad, aquellas cosas por las que se lucha y se trabaja desde cada una de las esferas de acción de todos los sujetos sociales.

La propuesta de *proyecto nacional*, es un producto colectivo derivado del trabajo participativo que a nivel local, regional y nacional desarrolló la Misión Rural con los actores del sector a través de la Red Transitar. Dicha propuesta define a Colombia como una sociedad del conocimiento, que cifra su futuro en la posibilidad de desarrollar su potencialidad humana y natural a partir de la apropiación de su riqueza por medio de una forma propia de reconocer su esencia cultural y de incorporar su rica biodiversidad al desarrollo. En lo político, se define como una sociedad que actúa sobre su vida pública a través de la democracia participativa e innovativa, con principios autonómicos y basada en la libertad y el respeto a los derechos humanos. En lo institucional, se define como un Estado de derecho, unitario y con autonomía para la gestión territorial. En lo económico, se basa sobre los principios de la democracia económica, que impone fuertes responsabilidades sociales a los mercados, la propiedad y la riqueza. En lo cultural está soportada sobre el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural. En lo social, como una sociedad solidaria comprometida con principios de justicia social. En lo ambiental como una sociedad enmarcada en los principios del desarrollo humano sostenible y la incorporación racional de la riqueza ambiental al servicio del progreso y bienestar de la sociedad. En lo territorial, la certeza de que el *proyecto nacional* es la suma de los proyectos regionales y locales, que tienen cabida desde la autonomía. En lo internacional, Colombia se define como una nación abierta, interactuante y comprometida con una voluntad integracionista frente a América Latina.

Este *proyecto nacional* recoge los fundamentos mínimos que dan coherencia a la unidad nacional y posibilita que ésta determine la viabilidad de un proceso de paz, como expresión de la convivencia aceptada como propósito común, soportada en un gran acuerdo nacional y en un pacto social. En el entorno de globalización, el *proyecto nacional* define el carácter del país y, por tanto, permite una relación con las otras naciones sobre la base del reconocimiento y respeto y define la soberanía como la obligación de defender ese *proyecto nacional* frente a las otras naciones del mundo.

Además del *proyecto nacional*, como orientación general del desarrollo, se ha identificado el proceso de *transición* como el segundo fundamento de la nueva visión del desarrollo. La importancia de la *transición* radica en su posibilidad de establecer un puente inteligente entre la realidad de las condiciones actuales y el *proyecto nacional*, como expresión de lo deseable posible.

La *transición* se desprende de reconocer la magnitud de la crisis, que hace ineludible la adopción de estrategias de carácter temporal, que no se rijan inflexiblemente por el modelo deseado, sino que reconozcan la realidad institucional, económica y política de donde se parte, con el objetivo de corregir el rumbo, de crear las condiciones de operación de la economía y la política. Para ello se requiere un cambio profundo en el sentido del diagnóstico dominante y la incorporación de la racionalidad de los actores que tienen el poder de incidir en el proceso de desarrollo. La *transición* nos obliga a vernos en condiciones similares a las vividas por los países de Europa del Este después de la caída de los regímenes socialistas o de países que han vivido la guerra, en los cuales se requiere de decisiones imaginativas, creativas y audaces para cambiar las tendencias perversas.

Las políticas de *transición* son políticas de adecuación, que no pueden ser perpetuadas, que no se deben aplazar en su aplicación, que deben durar tiempos limitados, que implicarán sacrificios particularmente de quienes se han beneficiado extraordinariamente del tipo de desarrollo actual, que debe estar sometido a un escrutinio permanente en cuanto al seguimiento de sus logros y que debe contar con un gran soporte político y movilización social.

Estas condiciones del modelo alternativo planteado por la Misión Rural requieren de un Estado fuerte y actuante, legítimo y líder. Primero para dar coherencia y consistencia al *proyecto nacional* y segundo para liderar el proceso de *transición*. Reducir al Estado o darnos por derrotados ante sus debilidades, es irresponsable e incompatible con la estrategia de desarrollo. Pero es necesario distinguir el sentido de la fortaleza del Estado, del de su tamaño o nivel de intervención al interior de la lógica de la economía. El Estado tiene por sobre todo un papel político, de representación del conjunto social y en ese sentido debe ser extraordinariamente fuerte en el proceso de *transición*. El reto colombiano claramente se centra en la necesidad de lograr este Estado fuerte en un entorno democrático, contrario a muchas experiencias internacionales, particularmente las latinoamericanas, que han sucumbido a la tentación de dictaduras, de diferente talante, para adelantar este proceso.

La fortaleza del Estado se fundamenta en su credibilidad, legitimidad política, transparencia y eficiencia, de allí que los fenómenos de corrupción, incapacidad, participación en el terror y falta de visión, son catastróficos en el propósito de reorientar y reordenar la sociedad.

Tres procesos de transición debe realizar Colombia y particularmente el sector rural, en el futuro próximo: la primera de orden político, la segunda de orden económico y la tercera de orden institucional.

En lo político se trata de poner en marcha un proceso de construcción de capital político que permita que la sociedad civil tenga una participación real en el poder, a través de los mecanismos que la democracia pone a disposición, hoy consignados en la Constitución Nacional. Que busque la reconstrucción de los partidos políticos como líderes reales de la democracia y de la defensa del *proyecto nacional*, con una base social real y la participación de la sociedad en el control y veeduría de la gestión del Estado. El objetivo de esta *transición* es el de recuperar la gobernabilidad perdida y la legitimidad, soportadas en una ética política compartida.

En lo económico, la *transición* debe lograr el ajuste en las reglas del juego, en el ofrecimiento de oportunidades a todos los actores económicos, en el restablecimiento de condiciones mínimas para la producción, en las estrategias de relacionamiento con la economía mundial y en los incentivos para la eficiencia y el compromiso social.

Este proceso de *transición* debe basarse en un urgente ajuste institucional que adecúe las estructuras de organización pública y privada a las exigencias del cambio político y económico. El fundamento de este ajuste institucional parte de un reconocimiento de los procesos de elección racional que hacen los actores –sean comunidades, empresarios o Estado–, que permita definir un nuevo ordenamiento a partir de la realidad cultural de las comunidades y de la comprensión de los verdaderos intereses que mueven a quienes ejercen algún tipo de poder. Las instituciones que es necesario transformar van más allá de las organizaciones que hoy son entidades inadecuadas, obsoletas, ineficientes e incongruentes con los objetivos del cambio que se requiere, y cubren las reglas del juego que dominan el actuar de la sociedad. El ajuste institucional parte de la comprensión de las decisiones micro y debe conducir a la segunda generación de reformas.

La nueva realidad rural

En este marco general de desarrollo la Misión Rural ha identificado la necesidad de establecer un nuevo enfoque sobre el concepto de ruralidad que se aplica actualmente a las políticas del sector, basadas en la idea de que este se limita al sector agropecuario y a la población que reside en forma dispersa en el campo colombiano.

Este enfoque, rezago del diagnóstico que soportó el modelo de sustitución de importaciones a finales de los años cincuenta, sobre la base de identificar un sector rural atrasado, con una economía agropecuaria autárquica e ineficiente, ha

determinado una idea dominante de que el sector rural es residual en el modelo general de desarrollo, con la función de financiar la construcción de la base industrial y urbana, lo cual cumplió a cabalidad, y de proveer la mano de obra no calificada que demanda el mercado laboral urbano.

Así se construyó un discurso, clave para entender los procesos que han afectado al sector, según el cual la importancia de lo rural está determinada por la contribución del sector agropecuario a la producción nacional, que como se ha visto está disminuyendo hasta ubicarse en sólo el 12%, y en el peso relativo de esta población dispersa, que actualmente no alcanza al 30% del total.

De igual forma se ha aceptado generalizadamente que la economía rural se soporta en un sector económico, agropecuario, que tiene pocas posibilidades de crecimiento, de competitividad y de absorción de la fuerza laboral rural. Todo lo cual ha conducido a la idea de que el modelo debe promover la minimización de la importancia de lo rural, favoreciendo los flujos de recursos y población del campo a la ciudad.

Es necesario enfatizar la importancia de este diagnóstico dominante durante décadas en la política colombiana, ya que de ella se han desprendido determinantes decisiones de política que han generado asimetrías en el desarrollo en contra del sector rural, como parte de una política de Estado que lleva cerca de 40 años. Un ejemplo de este modelo es la importancia que se le ha atribuido a la construcción como sector líder de la economía colombiana, particularmente por su contribución a la demanda de aquella mano de obra que el modelo ha expulsado del campo. Mano de obra no calificada para la ciudad, aun cuando sí lo era para el campo. En síntesis el modelo ha generado un costoso sistema para crear mano de obra no calificada y luego luchar por generar empleo de menor calificación. Doble error de una política, sólo explicable por la renuncia a las posibilidades de desarrollo económico del sector rural.

Hoy lo rural no puede seguir siendo interpretado con este nivel de simplicidad ya que la evidencia nos muestra una realidad más compleja y contraria a esta visión. Para contribuir a una reorientación de esta visión, la Misión Rural ha partido de redefinir lo rural, a partir de lo económico, lo cultural y lo territorial. Redefinición que tiene sentido en tanto contribuye a mejorar la comprensión de los procesos del mundo rural y a formular estrategias de política que respondan a condiciones de viabilidad y eficacia.

Lo rural es una categoría del mismo orden que lo urbano en cuanto se refiere a un espacio de orden territorial que abraja un conjunto complejo de sectores económicos, comunidades, culturas y procesos políticos, con especificidad y lógica propias.

El territorio permite articular en un sentido más comprensivo las relaciones entre economía, sociedad y cultura, con instituciones propias y definidas, que dan

cuenta de las posibilidades de los procesos de desarrollo y de sus articulaciones entre espacios rurales y urbanos y entre sectores de la economía.

El territorio rural se construye a partir de la economía agropecuaria que incorpora la tierra como factor de producción básico y que por tanto hace una apropiación del territorio. Este sector económico determina una relación entre poblamiento y actividad económica, que le asigna un atributo especial que no tiene ningún otro sector de la economía. La lógica del poblamiento colombiano basada en la colonización, soportada en formas particulares de producción, ha establecido un patrón de distribución espacial de la población, con la consolidación de regiones, culturas y estructuras sociales. Por esta razón el sector agropecuario tiene una importancia que desborda con creces la de su mera contribución a la producción.

Los territorios rurales están hoy conformados por regiones interdependientes que se estructuran a partir de una base económica agropecuaria, pero de carácter multisectorial, donde la contribución al producto nacional se acerca al 42% del total nacional, del cual sólo el 12% es de origen agropecuario. Esto se refleja en el hecho de que la mitad del empleo rural de hoy está en sectores de servicios e industria. Esta cifra no incluye la producción que se realiza en centros urbanos localizados al interior de estos territorios rurales y que cumplen con funciones determinadas por la economía rural, es decir que no son autosuficientes como lo son las áreas metropolitanas.

En términos demográficos la distribución espacial de la población colombiana presenta un patrón muy especial, en comparación con el resto de América Latina, caracterizado por una amplísima red urbana con 80 ciudades que superan los 50.000 habitantes y que dependen fundamentalmente de las dinámicas y procesos de territorios rurales que las circundan y dan vida, evidenciando la importancia de la reconsideración del concepto estrecho de lo rural que se ha venido manejando en Colombia. Es por ello que una nueva mirada a lo rural nos indica que más de la mitad de la población colombiana reside en territorios rurales, ya sea en forma dispersa o concentrada en centros regionales o locales.

Estos espacios económicos rurales ofrecen una gran posibilidad de crecimiento y eficiencia en el propósito de lograr la competitividad de la producción colombiana. Así se desprende de los análisis de prospectiva sobre sectores como el de agrindustria, servicios y el mismo sector agropecuario, proporcionando nuevos enfoques y posibilidades de fortalecimiento de áreas de actividad económica como la de servicios ambientales, que no han sido considerados dentro de un marco estrecho de producción agropecuaria. Los ejercicios realizados por la Misión Rural permiten aportar evidencias del potencial de crecimiento económico del sector rural.

Las regiones rurales tienen una importancia crítica en los procesos de descentralización y desarrollo de la democracia participativa que requiere el país. La contribución a la paz y al logro de la convivencia en el posconflicto les da un

papel protagónico central en la discusión de la paz en Colombia, pero no por la vía compasiva que les determina un papel de carga para el resto de la sociedad, o defensiva, que las considera como altamente peligrosas para la estabilidad nacional, sino por una vía constructiva, sobre la aceptación de que el sector rural tiene mucho que aportar al desarrollo de la sociedad colombiana. Es más lo que puede contribuir que lo que necesita de ayuda para superar su crisis.

En términos sociales, la contribución de una nueva estructura de desarrollo del sector rural es muy grande. Primero por su estructura de producción y propiedad, por los márgenes de incremento de la productividad de la mano de obra, la facilidad de adecuación de la oferta laboral a la demanda y por las estructuras sociales de solidaridad, y segundo porque el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo implica una reducción de los flujos de población pobre del campo a la ciudad, que son la base del acumulado de inmigrantes pobres que reciben las ciudades y a los cuales no puede proporcionar oportunidades, ya que la estructura de la economía urbana exige mano de obra más calificada y con orientación diferente.

En el largo plazo el desarrollo rural será determinante para las condiciones de conservación, protección y utilización de la oferta ambiental colombiana. La riqueza en biodiversidad y ecosistemas del país depende en medida extrema de las estructuras productivas, los patrones de ocupación del territorio y el desarrollo de la economía rural.

En síntesis, los territorios rurales ofrecen la oportunidad de cambiar el sentido del desarrollo colombiano, para lo cual se requiere el reconocimiento del papel estratégico que el sector rural cumplirá en la transformación del modelo de desarrollo. En términos de economía política se hace imperativo que se revisen los sesgos antirurales que hoy dominan en la sociedad colombiana y que están determinando grandes ineficiencias económicas, sociales y culturales.

El camino por transitar hacia el logro del proyecto nacional

La Misión Rural ha elaborado un conjunto de propuestas que buscan construir el camino hacia el logro del proceso de *transición* que hará posible el futuro que recoge el *proyecto nacional* para el sector rural colombiano y contribuir en forma concreta al logro de la paz en Colombia, entendida como el establecimiento de unas condiciones de desarrollo eficiente, justo, estable y sostenible, que permita que los conflictos sean fuente de dinamización del progreso y no motivos de rompimiento del tejido social. Estas propuestas recogen las iniciativas y aspiraciones presentadas y discutidas a nivel nacional y regional y, por tanto, proporcionan un marco de decisiones de política basado en principios democráticos y dentro de un enfoque de desarrollo y de sociedad deseada.

Crear capital político

Las primeras propuestas buscan recuperar un entorno político para la gestión del Estado y la participación de la sociedad civil en la construcción del desarrollo. En esencia se busca la construcción de capital político mediante un proceso de pedagogía que permita la ampliación de la base política de la nación, con la dinamización de procesos de gestión por parte de las comunidades organizadas, movimientos y partidos actuantes y consolidados e instrumentos de participación, control y veeduría en plena operación.

Para el logro de un ambiente de paz y convivencia se propone la orientación de los procesos de paz hacia un horizonte de desarrollo de largo plazo, soportado en el *proyecto nacional*, que permita contar con un gran acuerdo, legitimado por una alta participación de la sociedad civil y con la asistencia de todos los que pueden tomar decisiones sobre los asuntos centrales de una agenda de paz de largo plazo. Los resultados de la Misión Rural están orientados a contribuir en este escenario proporcionando una ruta para la paz.

También se insiste en la necesidad de proporcionarle un tratamiento internacional, integrando la voluntad de todas las naciones del mundo, para combatir el narcotráfico, identificado como el más grave agente desestabilizador de las bases éticas, políticas, económicas y de seguridad del país.

Economía racional, eficiente y equitativa

La producción rural colombiana enfrenta un primer desafío de su reconversión productiva, en reconocimiento de que no es posible competir con las grandes potencias agrícolas del mundo en segmentos de mercado donde no tenemos las mismas ventajas comparativas, como el caso de cereales, y la aceptación de que nuestra verdadera ventaja se encuentra en las condiciones de diversidad y diferenciación de producto, que busca cubrir nichos especiales de mercado con productos tropicales, siguiendo los ejemplos que ofrecen el café, el banano y las flores.

El segundo desafío es de diversificación de las fuentes sectoriales de producción, fortaleciendo el desarrollo de otras actividades rurales más allá de lo agropecuario, dentro de una visión de cadenas agroalimentarias e industriales y servicios ambientales.

Se busca la creación de un entorno económico favorable a la racionalización y modernización de la actividad económica de la sociedad rural, que cubra las dimensiones de política macroeconómica y las reglas del juego para la dinamización productiva. Se propone que el sector rural debe tener mayor participación en las decisiones de orden macroeconómico que lo afectan, es decir la necesidad de garantizar estabilidad macroeconómica, resolviendo el alto déficit fiscal y los sesgos antirurales que predominan en las políticas fiscales, comerciales y cambiarias. Se

propone la desprotección del sistema financiero, identificado como una de las limitantes estructurales más serias para el desarrollo económico del sector rural. Se busca que la política macroeconómica tenga una mayor flexibilidad frente a las condiciones de entorno de los mercados internacionales de los productos del sector rural, evitando los desfases que han llevado a la política sectorial a ser un permanente paliativo de las decisiones macroeconómicas. En síntesis se busca crear un compromiso político de las autoridades macroeconómicas con las especiales condiciones que la *transición* impone al giro de la economía, de una economía para la paz.

En la misma línea de crear condiciones para la producción se propone establecer un régimen moderno de tierras que elimine los incentivos a los mercados especulativos del suelo y a la generación y búsqueda de rentas extraordinarias que los procesos de valorización producen sobre la tierra, que elimine las condiciones que deterioran el acceso a la tierra como factor productivo y los fenómenos de expulsión y atesoramiento que caracterizan la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. Se busca establecer un régimen tributario que premie la optimización del uso de la tierra en procesos de generación de riqueza y castigue el mal uso de este recurso.

Se propone una política activa y estratégica de la protección a la estructura productiva del sector que permita adelantar los procesos de modernización y reconversión productiva, utilizando la protección como un sistema para incentivar los compromisos de incremento de la eficiencia productiva y de la diversificación, con plazos y acuerdos creíbles y verificables entre el Estado y los productores. Igualmente se busca que la protección sirva como instrumento de negociación en los acuerdos comerciales internacionales buscando favorecer las condiciones de producción y condicionando su desmonte a las políticas que en esta materia asuman otros países.

Se identifican acciones que permitan la reducción de los extraordinarios costos de transacción a los cuales están hoy sometidos los productores rurales y que deterioran los niveles de rentabilidad desestimulando las inversiones de largo plazo y la participación en los procesos productivos. De igual forma se propone el empoderamiento de los consumidores, con una participación real en las decisiones de política económica para el sector agroalimentario, en el propósito de garantizar la seguridad alimentaria de la nación.

La economía rural deberá tender hacia la ampliación y fortalecimiento de su base productiva, para lo cual es necesario crear mecanismos de coordinación de las políticas productivas de todos los sectores económicos que convergen en los espacios rurales, sobre la base de una mayor capacidad del ministerio del ramo para actuar en forma transversal como un Ministerio de Desarrollo. En este ámbito se propone el fortalecimiento de una política de comercio exterior que actúe como puente estratégico con los mercados mundiales.

Para consolidar los procesos de desarrollo productivo y reconversión, se establece la necesidad de adelantar planes regionales y locales, que den cuenta de las particularidades de los procesos, potencialidades y necesidades territoriales.

Con miras a ampliar el espectro de la diversificación se propone el desarrollo de las condiciones para que los servicios ambientales que presta el sector rural, en cuanto a producción de agua y mantenimiento de fuentes, de captura de carbono, por medio de la producción forestal y la conservación, estudio y uso de la biodiversidad, sean incorporados dentro de la contabilidad del sector, generando transferencias que cubran los costos de oportunidad que tienen los productores del campo.

Finalmente, para garantizar las condiciones de diversificación y reconversión productiva del sector rural, se propone una acción fuerte en cuanto al incremento de la oferta tecnológica que deberá guiar y apoyar las nuevas alternativas productivas. Para ello se requiere de una alta inversión pública y de un ajuste institucional que permita que la actividad científica y tecnológica juegue el papel decisivo que le corresponde en el cambio estructural de la economía rural, bajo la visión de que Colombia será una sociedad del conocimiento.

Ampliación de las oportunidades

La optimización de la producción rural exige el aumento de la base de productores eficientes en el campo, para ello se deben aumentar las oportunidades de acceso a factores de producción por parte de los empresarios del sector, sean pequeños, medianos o grandes. Por tanto se propone la puesta en marcha de una reforma agraria integral, que en un plazo no mayor de cinco años permita que la tierra de mayor capacidad productiva esté en manos de quienes más eficientemente la puedan explotar. Una reforma agraria basada en principios de eficiencia y equidad, que permita la recomposición de la ocupación del suelo rural en Colombia, redensificando el interior de la frontera agrícola, relocalizando poblaciones hoy ubicadas en zonas dispersas en medio de las reservas forestales, generando nuevos poblamientos, con zonas de reserva campesina al interior de la frontera agrícola, reservas empresariales y pueblos nuevos, que optimicen la utilización de la infraestructura rural del país. Además de la tierra, la reforma agraria propuesta requiere del mejoramiento de las condiciones de acceso a crédito y tecnología por parte de los productores.

La reforma agraria debe ser una verdadera reasignación de activos productivos que cuente con un proceso de redistribución patrimonial, como parte de un acuerdo de solidaridad entre ricos y pobres, razón por la cual la Misión Rural acoge la propuesta de los gremios empresariales para la conformación de un fondo alimentado y administrado por el sector privado que se oriente a opciones productivas en las zonas más golpeadas por la guerra y la miseria. Solidaridad directa sin

la intermediación del Estado, que debe producir una redistribución en lo económico y un fortalecimiento del tejido social en lo político.

En el plano del desarrollo social y de la equidad se propone la definición de una estrategia de desarrollo rural integrado, que permita dar coherencia a los programas de desarrollo productivo a nivel territorial, integrando los procesos de modernización, reconversión y reasignación de activos productivos con estrategias productivas descentralizadas y autónomas. En segundo lugar se propone el fortalecimiento de los programas de atención a la población vulnerable que por situaciones especiales no pueda proporcionarse condiciones de vida por medio del trabajo productivo o que por circunstancias de crisis o desastres pierda su capacidad de responder laboralmente. En tercer lugar se propone la definición de una estrategia de empleo, no para coyunturas, sino que permita la cualificación de la oferta laboral de acuerdo con las nuevas condiciones de un entorno productivo diversificado y ampliado, las condiciones de seguridad social moderna y legislación laboral y apoyo a estructuras productivas intensivas en uso de mano de obra.

En cuanto a estrategias que permitan mejorar las condiciones de equidad y justicia social, se asigna prioridad a una política activa de género que busque remover los obstáculos y barreras que impiden que la mujer tenga las mismas oportunidades que el hombre en el proceso de desarrollo y que reconozca y valore la contribución que ésta hace a los procesos productivos y reproductivos, fundamentales para el desarrollo y que hoy son desconocidos por la cultura predominante y excluidos de las políticas sociales.

Recursos para la paz y el desarrollo

Para el financiamiento del proceso de transición es necesario crear un flujo de recursos de inversión pública y privada abundante y creciente. No hay duda de que la paz y la *transición* serán costosas, por ello se requiere de una asignación de recursos, por parte de toda la sociedad, que permita ajustar las condiciones de desarrollo del sector rural.

En cuanto a la inversión privada se propone cambiar radicalmente la evaluación de riesgo y las percepciones de los inversionistas, a partir de mejorar las condiciones de competitividad de las inversiones rurales. En primer lugar se propone una estrategia clara y creíble de cambio de prioridad del sector en el conjunto de la economía nacional, a través de la definición, por parte del gobierno nacional, de un plan que otorgue prioridad a las acciones de recuperación del campo, como parte esencial de una ruta hacia la paz. En segundo lugar la creación de mecanismos que favorezcan los mercados de capitales para capitalizar los proyectos productivos en el sector rural mediante sistemas de financiamiento, capital de riesgo y capital semilla para proyectos productivos promisorios, bajo la forma de propiedad accionaria, asociativa y titularización de proyectos. Además

se propone el fomento y promoción de proyectos productivos de escalas competitivas que aprovechen las posibilidades de enfrentar mercados a partir de la integración de cadena productiva, de transformación y comercial. En quinto lugar se propone el rediseño y fortalecimiento de los sistemas de información para el sector, particularmente en lo relativo a información de mercados, inteligencia comercial, información tecnológica, sanitaria y sobre calidad, incluyendo sistemas de certificación. Igualmente se propone seguir impulsando los acuerdos de competitividad que permitan fortalecer alianzas estratégicas entre diferentes componentes de las cadenas de valor agregado de los sectores agroalimentario y agroindustrial.

En cuanto a los recursos públicos se parte del principio de que éstos deben responder a una lógica de garantizar las mejores condiciones para la inversión privada, con un multiplicador que implique que cada peso invertido por el Estado redunda, en el largo plazo, en muchos más de inversión privada. Igualmente se reconoce la necesidad de crear sistemas de seguimiento y evaluación de impacto que garanticen la eficiencia del gasto público. Los recursos públicos deben ser dirigidos prioritariamente a los bienes públicos, a la construcción de infraestructura productiva, al desarrollo tecnológico, a la financiación de subsidios para la reasignación de activos productivos y a programas de inversión social que busquen mejorar las condiciones de vida y aumentar el capital humano.

Dadas las condiciones restrictivas que impone el alto déficit fiscal colombiano, se hace énfasis en la necesidad de repriorizar las inversiones y de obtener recursos blandos con la banca multilateral, con plazos largos de amortización. En la misma dirección se deben establecer planes de inversión rural territoriales que permitan la reorientación de parte de las transferencias que hace la nación a los municipios y departamentos. De igual forma se propone aumentar las transferencias de los fondos de regalías de la explotación minera energética y aquellos que se liberen de los costos de la guerra, en un proceso de paz, en ambos casos bajo un principio de compensación por los costos sociales y ambientales que ha tenido que sufrir el sector rural.

Los recursos provenientes de la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito asociado al narcotráfico deben igualmente contribuir a este fondo para financiar la *transición* y la paz en el campo colombiano.

Conocimiento y cultura

En el campo de la educación, el conocimiento y la cultura se propone adelantar una estrategia integral bajo el nombre de Expedición a la Diversidad que abandere un gran proceso de movilización social para el reconocimiento de nuestra riqueza cultural y biológica, que nos permita la construcción de una identidad nacional, nos forme como sociedad de conocimiento, posibilite enriquecer el saber tradicional, conocer nuestros potenciales y recursos para ponerlos a

disposición de la gran empresa de recuperación del campo colombiano. La Expedición debe permitir el cambio cultural que exige el ajuste institucional necesario.

Se propone la modernización pedagógica y tecnológica de la educación rural, mediante la incorporación de los desarrollos moderno de las comunicaciones y la informática, de forma que logremos ampliar la cobertura, mejorar la calidad, adaptar los procesos de información y formación en el medio rural y adelantar programas de educación más allá de las aulas y de la educación básica formal.

En ciencia y tecnología se brinda prioridad a la consolidación de un sistema de transferencia y tecnología que permita la incorporación de la oferta tecnológica a las actividades cotidianas de los productores, permitiendo que las prácticas eficientes tengan un verdadero impacto en la transformación de la eficiencia productiva y la mejor utilización, ambiental y económica, de los recursos naturales.

La nueva institucionalidad

Pero el logro de estas metas requiere de una urgente y drástica reforma del entorno institucional público y privado, que permita la adecuación de los instrumentos y organizaciones con las políticas de *transición* aquí esbozadas.

La primera propuesta apunta a la reorientación de los principios burocráticos y normativos que han primado en la visión institucional colombiana. La institucionalidad involucra la incorporación de la racionalidad de todos los actores del sector rural, en los cuales se fundamentan sus decisiones racionales, para lograr construir un nuevo concepto de gestión pública y privada, con base en la autonomía, los deberes y derechos y el reconocimiento y revaloración de la cultura, como eje central de la viabilidad de las acciones de desarrollo.

La segunda propuesta de ajuste institucional es la del desarrollo del ordenamiento territorial que permita un acuerdo nacional sobre la forma de organizar el territorio, particularmente de darles vida a los territorios rurales como objetos de planificación y gestión del desarrollo. Este ordenamiento debe proporcionar el esquema institucional territorial y nacional, los enfoque de planificación, los sistemas de financiamiento, estructuras de participación de la sociedad civil, pautas para la ocupación del suelo y el ordenamiento ambiental. Este proceso debe considerar sus implicaciones políticas, por tanto debe ser producto de un gran acuerdo nacional.

Entre otros productos, el ordenamiento territorial debe proporcionar un espacio favorable para la incorporación de regiones estratégicas, a nivel nacional, que hoy se consideran marginales en las visiones geopolíticas de largo plazo, como son la Orinoquia, la Amazonia y el Pacífico, que darán cuenta de gran parte del desarrollo colombiano en el futuro.

En cuanto al ajuste de las instituciones públicas del sector rural se reconoce su dependencia de los arreglos originados en el ordenamiento territorial, sin embargo la gravedad de la crisis institucional actual obliga a introducir cambios de corto plazo en una transformación que permita recuperar la gobernabilidad. Para ello se propone en primer lugar un ajuste al ministerio que deberá denominarse Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural afirmando su carácter territorial y multisectorial, aun cuando ha de mantener su responsabilidad sobre la política agropecuaria y de seguridad alimentaria del país. Segundo se propone la consolidación de los cinco subsistemas de financiamiento, sanidad y calidad, ciencia y tecnología, desarrollo rural y competitividad, orientados por sendos consejos asesores de política y con secretarías técnicas bajo la responsabilidad de unidades técnicas del ministerio.

El ajuste de la institucionalidad pública parte del principio de reordenar las instituciones de acuerdo con los instrumentos de política, bajo el criterio de que los programas son más importantes que las entidades, que se requiere ampliar la participación de los actores privados en la gestión del desarrollo y que es necesario profundizar la descentralización.

En el sistema de financiamiento urge la transformación de la Caja Agraria como eje central de las políticas de transición y modernización y la consolidación de sistemas institucionales de red que permitan la existencia de mercados de capitales. En el sistema de sanidad y calidad se propone avanzar en los sistemas de descentralización bajo el esquema de laboratorios de referencia y el fortalecimiento del ICA, concluyendo su definitiva separación de Corpoica. En el sistema de ciencia y tecnología se propone la constitución de un fondo para el financiamiento de la investigación, la consolidación del sistema de centros de investigación, involucrando las universidades, y el desarrollo del sistema nacional de transferencia de tecnología, Sintap, hoy prácticamente inexistente.

En el sistema de desarrollo rural se propone la liquidación del Incora, el Inpa, el Fondo DRI y el Inat y la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, como entidad nacional adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural, con una estructura institucional similar a la que hoy tiene el Fondo DRI, y la creación de las Corporaciones Territoriales de Desarrollo Rural, a nivel departamental y municipal, que serán las responsables de ejecutar las políticas de desarrollo rural hoy contenidas en los programas de reforma agraria, adecuación de tierras, desarrollo rural integrado, vivienda, generación de empleo y micro-empresa.

En cuanto al sistema de competitividad, se propone el fortalecimiento de la Corporación Colombia Internacional y de la Bolsa Nacional Agropecuaria, como instrumentos para el impulso a la competitividad y eficiencia de los enfoques de mercado.

En cuanto a las organizaciones del sector privado se evidencia la necesidad del fortalecimiento técnico y estratégico de los gremios de la producción, mejorando su capacidad para apoyar y asistir a sus agremiados en los procesos de modernización productiva, cambiando su papel de grupos de presión por el de grupos de gestión. Igualmente se propone el fortalecimiento del papel de los fondos parafiscales como estrategias idóneas para la cooperación entre el Estado y las organizaciones de productores. Las organizaciones campesinas deben transitar hacia verdaderas organizaciones gremiales de pequeños y medianos productores, fortaleciendo su representatividad y capacidad de gestión. Finalmente se propone establecer principios de política que permitan regularizar la participación de las organizaciones no gubernamentales, como socios en la ejecución de políticas públicas, particularmente en las áreas de financiamiento, asistencia técnica y desarrollo social rural.

Finalmente la Misión identifica como prioridades legislativas la promulgación de la *ley orgánica de ordenamiento territorial*, la *ley de tierras*, la *ley de participación* que ajuste y dé desarrollo a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública y control social y la *ley marco del sector rural* que establezca un entorno único para el desarrollo económico y social rural.

La Misión Rural, una contribución a la paz

Colombia se enfrenta en el inmediato futuro a un desafío muy grande para abrir caminos ciertos que permitan que en el mediano plazo transitemos hacia la convivencia y la paz. El nuevo gobierno se ha comprometido en orientar su gestión, y por tanto su plan de desarrollo, hacia la construcción de las condiciones para el logro de este propósito estratégico. En ese sentido se considera este momento como una oportunidad histórica para lograr incidir en la elaboración de las políticas que afectan al sector rural.

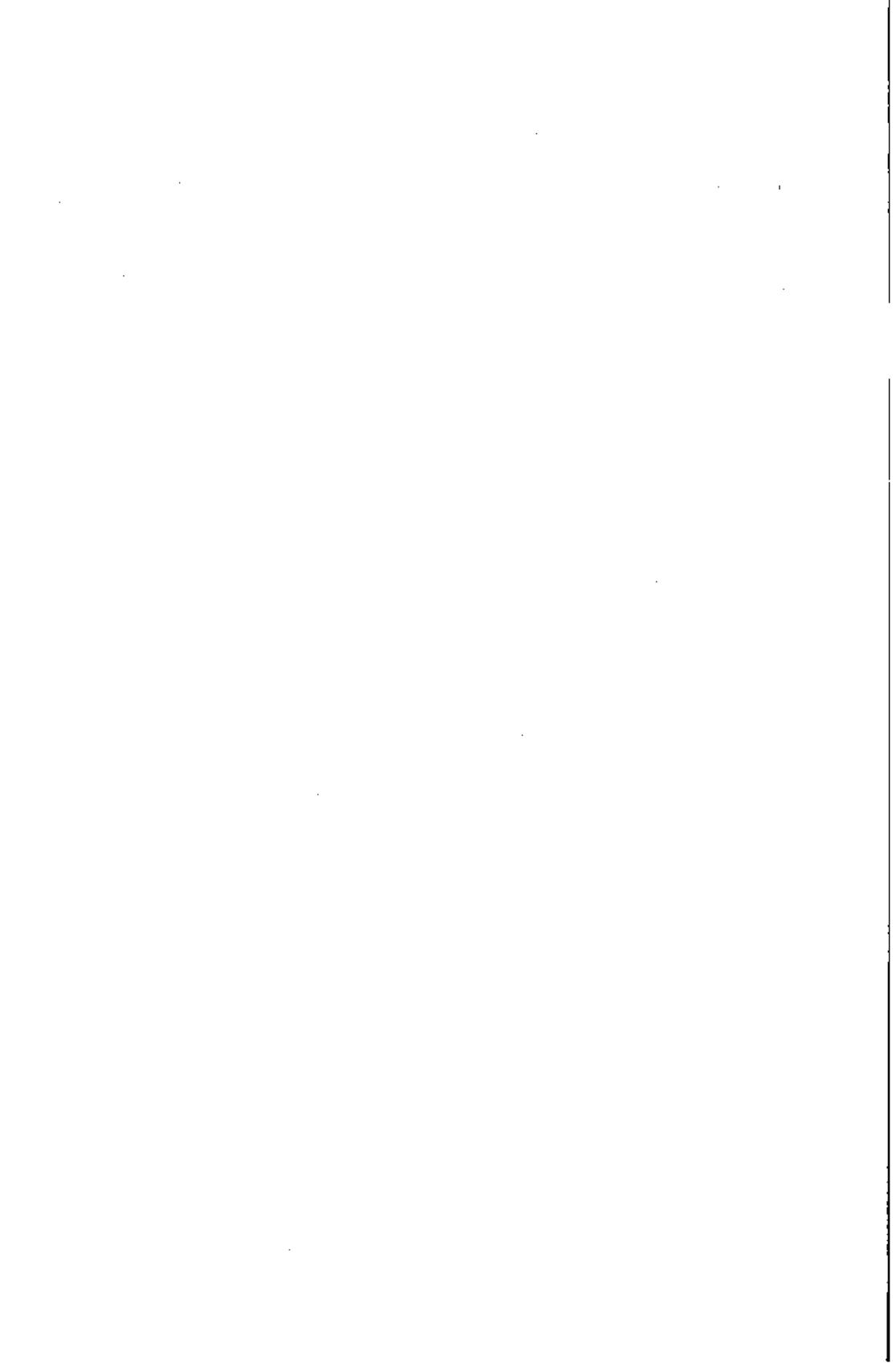
Es claro que la paz no puede ser lograda sólo por la voluntad del gobierno y que es necesario contar con una amplia movilización social que participe políticamente en la construcción del acuerdo que conduzca a una paz justa y legítima. Por ello la Misión Rural ha dado máxima prioridad al objetivo de que los actores sociales y políticos del sector rural, y del país en general, se apropien de la discusión y las propuestas planteadas en este ejercicio. Considerando que los espacios institucionales que se abren para la discusión del plan de desarrollo, a través del Consejo Nacional de Planeación, deberán servir para articular políticas de consenso, que generen compromiso y que acerquen a los diversos actores del sector entre sí y con el Estado.

En este sentido es oportuno destacar la importancia de la Red Transitar que se creó para el trabajo colectivo de la Misión Rural y que permitió la participación de gremios del sector agrícola, pecuario, agroindustrial, organizaciones campesinas, sindicatos, académicos, funcionarios de entidades nacionales, representantes de

entidades territoriales, organizaciones no gubernamentales y expertos sectoriales, en un conjunto amplio de eventos e intercambio de información a nivel departamental, regional y nacional. En cinco regiones se trabajó con nodos regionales coordinados y liderados por la Universidad del Norte, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad del Valle, el Corpes de la Orinoquia y el Corpes de la Amazonia. Esta red puede seguir cumpliendo un papel activo en la formulación del plan nacional de desarrollo, en las discusiones sobre la paz y en la gestión y apoyo de los programas del plan de desarrollo en lo rural.

El trabajo de la Misión Rural y sus propuestas, producto del trabajo técnico de expertos y de la discusión amplia con actores del sector rural, tanto a nivel nacional como regional, sirve como punto de partida para la construcción de una agenda para la paz y para aportar elementos de consenso hacia el plan de desarrollo. Si bien sería aventurado decir que este trabajo recoge el acuerdo sectorial, ya que aún subsisten discusiones, visiones encontradas y propuestas alternativas no consignadas aquí, sí es posible afirmar que contiene una imagen fiel de las principales preocupaciones que inquietan a quienes tienen en sus manos el destino del sector rural.

Es bueno destacar que la visión y propuestas de la Misión Rural, han sido apropiadas por las distintas organizaciones que participaron en el trabajo de discusión, los cuales están a la expectativa sobre la manera como serán tenidas en cuenta en la formulación de políticas y planes de desarrollo. La Red Transitar ha desarrollado un esfuerzo de cooperación y una fuerza política que se presentan como elementos estratégicos para respaldar las reformas que debe emprender el país en materia de paz y de desarrollo.



2. EL PAPEL ESTRATÉGICO DEL SECTOR RURAL EN LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS NACIONAL

Los trabajos de investigación realizados por la Misión Rural y que dan continuidad a los adelantados por la Misión de Estudios Agropecuarios de 1989, sin lugar a dudas presentan como conclusión más importante evidencias que permiten mostrar que el sector rural colombiano, en su carácter territorial y multisectorial, tiene la capacidad de constituirse en sector estratégico para la modificación de las tendencias negativas que tiene el desarrollo colombiano hoy. Esto implica la modificación de las ideas que dominan el espacio económico y político del país que ha insistido en desconocer la contribución que puede hacer el sector rural al logro de objetivos de crecimiento económico, justicia social, estabilidad política y sostenibilidad.

Esto conduce a afirmar que la rentabilidad de reflejar en las decisiones de inversión pública, política macroeconómica, visión de progreso y formulación del *proyecto nacional* la prioridad de desarrollo del sector rural, será mucho mayor que la de insistir en el modelo que privilegia la idea que considera lo rural como residual, proponiendo que el verdadero camino a la modernidad se encuentra en la urbanización del país.

Domina la apreciación de que en el escenario económico el sector es poco importante, pero que en otros ámbitos, particularmente por lo que se refiere al conflicto, ha ganado un mayor peso. En efecto, por su importancia estratégica en el proceso de paz, hoy el sector rural colombiano se encuentra entre las prioridades de cualquier agenda política y de desarrollo, pero más por el reconocimiento de la crisis que por sus potencialidades dentro del modelo de desarrollo.

Para una adecuada comprensión del papel del sector rural es necesario insistir en la definición de lo rural como territorio, que involucra un conjunto amplio de actividades económicas, no exclusivamente agropecuarias, pero que sí han sido desarrolladas a partir de la forma como las actividades primarias han hecho la apropiación de la tierra. Territorios que tienen una base económica marcada por cadenas agroalimentarias y agroindustriales con fuertes interdependencias y dinámicas. Territorios que han establecido históricamente una tradición y cultura que se expresa en relaciones sociales y políticas, con instituciones propias. Territorios que involucran en una misma dinámica los espacios demográficos de población dispersa y población concentrada en centros urbanos, con evidentes funciones rurales.

Sobre esta base cabe la pregunta: ¿el sector rural colombiano puede desempeñar un papel estratégico en el logro armónico de crecimiento económico, equidad, estabilidad política y sostenibilidad? Para obtener una respuesta, conviene mirar uno por uno estos objetivos del desarrollo y las condiciones actuales del sector rural colombiano tratando de reinterpretar su potencialidad.

La economía rural

La historia y la conformación de Colombia están íntimamente relacionadas con la economía rural. La ocupación del territorio, la conformación de sus regiones, su rica red urbana y la estructura económica, industrial y urbana, han dependido esencialmente de la economía del sector rural y han estado alimentadas por procesos originados en el área rural.

Si se mira estrictamente desde la perspectiva económica, el modelo de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, fue posible gracias a un flujo muy importante de recursos provenientes de los excedentes generados en el campo e invertidos en las ciudades. Pero este hecho no es el único que determina la importancia del sector rural en la historia nacional. Así, la integración de los mercados laborales, sin la cual no se puede entender la construcción de la infraestructura industrial colombiana, tuvo como uno de sus pilares la gran disponibilidad de mano de obra provista por el campo mediante grandes procesos de expulsión.

El sector rural se ha manejado como equivalente de lo agropecuario

El modelo de desarrollo predominante en la economía nacional se ha basado en un conjunto de supuestos que han conducido a la idea de que el sector rural es residual respecto del resto de la economía. Entre ellos es necesario destacar los siguientes:

- Su función es generar excedentes para transferirlos a otros sectores como inversiones, lo que implica que no son reinvertidos en las actividades rurales pues su rentabilidad se considera menos competitiva.
- La participación de la producción agropecuaria en el total de la economía se reduce en forma sostenida, debido a que sus tasas de crecimiento se mantienen por debajo de las del conjunto de la economía, pero especialmente de los sectores terciarios y minero.
- La producción agropecuaria responde precariamente a las señales de precios, lo cual debilita su capacidad de ajustarse a las condiciones cambiantes de los procesos de modernización de la economía.

- Las tendencias internacionales de precios de los principales productos agrícolas indican una persistente reducción en el largo plazo, lo cual determina necesidades de alta eficiencia en la producción agropecuaria y pone en entredicho la viabilidad de modelos productivos poco intensivos y de tamaño relativo mediano o pequeño.
- El ritmo de crecimiento de la demanda de productos alimenticios será siempre más lento que el del incremento de la oferta por medio de los incrementos de productividad, lo que conduce a que mayor producción significará siempre menores precios, menor remuneración y por lo tanto excedente de mano de obra en el campo.
- Se ha sostenido que es necesario urbanizar el país como requisito para alcanzar una economía con crecimiento aceptable y sostenido.
- Se ha privilegiado la concentración de la población como una estrategia para optimizar el impacto de la inversión pública social y reducir así los altos costos que la dispersión de población impone.
- Ha hecho carrera la creencia de que el sector rural es fuente de diversos procesos desestabilizadores que generan desestímulo, tanto a la inversión como a la localización de actividades productivas en las zonas rurales.

Con base en estas premisas se construyó un marco general de acción privada y de política pública que determinó las condiciones de desarrollo del sector rural en Colombia, como un sector residual de menor importancia en el crecimiento económico colombiano.

Sin embargo la realidad del sector rural ofrece nuevas perspectivas para un crecimiento económico sostenido. Entre los factores que determinan dichas potencialidades se encuentran:

- Un incremento previsible en el ingreso *per cápita* de los países de menor desarrollo relativo, además del crecimiento demográfico mundial, conducen a esperar un aumento de la demanda de alimentos que implica la necesidad de duplicar su oferta antes del año 2020. Este aumento en la demanda competirá con los incrementos de productividad y se prevé que, en el largo plazo, lleve a un incremento en los precios de los alimentos, cambiando la tendencia actual.
- La evolución de los mercados mundiales que ha establecido nuevas condiciones de demanda, particularmente en los países desarrollados, que determinan nichos de mercado especializados, donde la diferenciación de producto, la calidad y las condiciones especiales de presentación y producción ofrecen excelentes oportunidades a las agriculturas de los países del trópico.
- El desarrollo favorable de los mercados internos que se evidencia en dos elementos: de un lado la mayor dinámica de subsectores de gran demanda de insumos agropecuarios, como la avicultura y la ganadería y, de otra parte, el sobresaliente comportamiento de la agroindustria que se refleja en

una mayor demanda de insumos agropecuarios y en una inclinación del patrón exportador nacional hacia los productos procesados, de mayor valor agregado.

- Las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados en el marco de la globalización, y que surgen de la necesidad de satisfacer una demanda más variada especialmente en productos como frutas y hortalizas.
- Las ventajas que presentan las estructuras de producción para el autoconsumo por sus efectos positivos en términos de ingreso de la población rural y de la seguridad alimentaria.
- Los procesos de ajuste del sector agropecuario colombiano han demostrado una gran capacidad de recomposición hacia la optimización de los factores productivos disponibles. Si bien este ajuste dista mucho de ser un esquema ideal, particularmente por la precariedad de los procesos de reconversión a nivel de productor, sí permite ver que el aparato productivo nacional tiene capacidad para posicionarse adecuadamente en el marco de la globalización.
- La heterogeneidad que es una característica típica de la actividad agropecuaria, especialmente de la campesina, ha permitido, muchas veces en condiciones de extrema precariedad, la permanencia de grupos de productores que han mantenido estructuras orientadas a la reproducción de la unidad productiva familiar, cubriendo la demanda del mercado interno con buenos niveles de abastecimiento.
- El proceso de toma de conciencia sobre las repercusiones ambientales hace prever que en el futuro deberá adoptarse una nueva forma de contabilizar los costos de producción del sector rural. Hasta hoy ha sido despreciable la incorporación de los servicios ambientales y se ha acumulado un déficit ambiental que pronto deberá formar parte integral de los procesos de formación de precios de los alimentos y por tanto va a afectar en forma radical el mapa de ventajas comparativas, en particular las de países que, como Colombia, poseen una buena dotación de recursos naturales. La valoración de los costos de oportunidad asociados a la tierra en la producción de agua y de captura de carbono, asociada a la estabilidad de las coberturas forestales, será la base de transferencias entre las áreas urbanas e industriales y las rurales.
- La diversidad biológica del país abre nuevas opciones de aprovechamiento económico. Estrechamente relacionada con el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, será posible incorporar nuevos sectores, hasta hoy poco explotados, tales como la silvicultura, la zootecnia, la pesca, el turismo y la producción de insumos para la industria farmacéutica, ramas que tienen un promisorio comportamiento en los mercados internacionales y que están llamadas a proporcionar oportunidades productivas que cambiarán el mapa económico del país, en el largo plazo.

- La creciente localización de las actividades modernas agroindustriales, de comercio, transporte y servicios en áreas rurales, que ofrece claras oportunidades a la economía rural.

Los desarrollos mencionados conducen a la tesis de que el crecimiento y la generación de riqueza del sector rural no son residuales, como se puede apreciar en el siguiente panorama económico del sector, y por el contrario, éste se constituye en un sector estratégico por su potencial contribución al crecimiento económico.

Panorama de la economía colombiana

Los niveles de crecimiento de la economía nacional se han mantenido en forma estable y sostenida en un rango cercano al 3% anual, determinando un crecimiento apenas superior al 1% anual del ingreso por habitante¹. Si bien Colombia puede mostrarse como una excepción en el conjunto de naciones latinoamericanas puesto que su economía ha crecido sostenidamente en los últimos 50 años, el comportamiento económico dista mucho del requerido para un desarrollo sostenido. Los analistas plantean que un país de este nivel de desarrollo debería crecer a tasas superiores al 6% para lograr disminuir las brechas que lo separan de naciones que han podido dar respuesta a las mayores urgencias de sus sociedades.

Dentro de este precario nivel de crecimiento se debe distinguir la tendencia inercial de crecimiento modesto (cercano al 2%) que determinaría un estancamiento del ingreso *per cápita*, y las bonanzas que hacen presencia en diferentes momentos, como comportamientos coyunturales, difícilmente sostenibles. Tal es el caso de las bonanzas ocurridas por incrementos extraordinarios en los precios internacionales del café (1978, 1984, 1996), por el ingreso a los mercados exportadores de hidrocarburos y carbón (en momentos de altos precios) y las que se desprenden de la economía ilícita de las drogas. Estas últimas han significado una gran distorsión de la economía, por la introducción de sesgos en la formación de precios, inversiones suntuarias, presiones sobre mercados de capitales y sobre los mercados cambiarios.

La estructura interna del crecimiento de la economía colombiana está basada en un gran debilitamiento de los indicadores de crecimiento de la industria y del sector agropecuario²: éstos han venido creciendo a ritmos significativamente inferiores a los del resto de la economía y, por tanto, han disminuido su participación en la creación de riqueza de la sociedad. Este comportamiento está acompañado de un aumento en la importancia relativa de los sectores de servicios, particu-

¹ Balcázar, 1998.

² DANE, 1996.

larmente el financiero, y de la explotación de productos primarios de origen minero. Este esquema de configuración de la economía nacional es débil, presenta una baja capacidad de generación de empleo, de optimización de uso de los factores productivos disponibles y de distribución de la riqueza, por lo tanto no contribuye al logro de la equidad.

Colombia ha privilegiado el manejo cauteloso de su economía y se reconoce internacionalmente su virtud en cuanto a la estabilidad de sus condiciones macroeconómicas. Sin embargo, esta cualidad no ha sido suficiente para crear el ambiente propicio que dinamice el comportamiento económico nacional.

Así, si bien en los últimos años hemos logrado mantener unos niveles moderados y relativamente estables de inflación, alrededor del 20% anual, ésta se mantiene aún en valores que generan muy altos costos económicos y sociales para la nación. Además, las condiciones cambiarias generan distorsiones en los mercados con graves consecuencias para la producción. Similar situación se presenta con las tasas de interés, que se han constituido, en los últimos años, en un fuerte desestímulo al crecimiento económico y a la generación de empleo³. Igualmente se ha convertido en problema estructural el manejo de los déficit de cuenta corriente y fiscal, que intervienen perversamente en el entorno económico⁴. De similar gravedad es la precaria tasa de ahorro y, por tanto, de baja inversión de la economía. La última década nos arroja un pobre desempeño que contradice aquella creencia que se había arraigado en el país, según la cual "al país le va mal, pero a la economía le va bien". En los noventa "a la economía le va mal y al país le va peor".

Comportamiento del sector agropecuario

En los últimos treinta años el crecimiento del sector agropecuario ha estado por debajo del crecimiento global de la economía y por lo tanto su participación en el PIB total ha disminuido de un 25% en los años setenta a menos de un 12% en el momento actual. Sin embargo, esta reducción en la participación de la producción agropecuaria no ha significado una caída en el volumen de bienes producidos, el cual ha aumentado de manera acorde con el crecimiento de los mercados internos.

El elemento más importante de cambio en este período ha sido la recomposición de la producción total que se manifiesta en una *reducción de la participación del café* (del 14% en 1970 pasó al 8.4% en 1997) debida a la ruptura del Pacto del Café y a la caída de los precios internacionales; también se registra una *reducción de los cultivos transitorios* (28% en 1970 y 20% en 1997), que particularmente después de la apertura económica mostraron su incapacidad de competir frente a economías altamente subsidiadas en países de zonas templadas. *En los*

³ Gómez y Duque, 1998.

⁴ Balcázar, 1998.

cultivos permanentes se detecta un crecimiento (23% en 1970 a 34% en 1997), particularmente palma y frutales que repercuten en el incremento de los productos exportables, los cuales de representar un 8.5% de la producción llegan hoy al 20%. Se evidencia una disminución de la producción pecuaria (del 30% en 1970 al 25% en 1997), dentro de la cual es importante destacar el auge de nuevas actividades como la avicultura que pasó de una participación del 3% en 1970 a un 13.3%, superando incluso al café.⁵

Una característica central del proceso de transformación productiva del sector, propio del período de apertura comercial, es que el aumento de subsectores más intensivos como cultivos permanentes o avicultura se ha dado en términos agregados, es decir que han ingresado nuevos productores, nueva tierra y nuevo capital, y no se ha dado un proceso de reconversión individual, a nivel micro, de productores particulares, lo cual ha generado agudas crisis en ciertas regiones.

Sin embargo, este proceso hay que mirarlo con una visión que va más allá de los indicadores actuales sobre el sector agropecuario, ya que los procesos de modernización han generado nuevas relaciones de orden económico en distintos sentidos, y se ha pasado de una economía agropecuaria aislada, con poco relacionamiento con otros sectores, a una actividad agropecuaria altamente interdependiente con otros espacios y actividades económicas.

Los eslabonamientos que el sector agropecuario tiene hacia atrás con otros sectores dentro de las cadenas de valor agregado jalonan directamente una buena porción de la economía no agropecuaria. Este hecho se refleja en la creciente demanda de insumos provenientes del sector industrial, particularmente del metal-mecánico, de la industria química, y de subsectores específicos del sector agropecuario, entre otros. Sin embargo, hasta hoy, buena parte de ese gran volumen de insumos está fortaleciendo procesos fuera del país ya que no existen suficientes industrias domésticas que los produzcan. Es decir, que aunque el eslabonamiento hacia atrás del sector agropecuario no se refleja en Colombia, no deja de ser evidente el gran potencial que tiene el sector de dinamizar otras actividades.

Los eslabonamientos hacia adelante, que son los más importantes, se concretan en las cadenas de valor agregado de productos alimenticios, básicamente las denominadas cadenas agroalimentarias. Dados los nuevos patrones de consumo de la sociedad colombiana y las nuevas posibilidades de integración a los mercados internacionales, vía exportación de bienes procesados de origen agropecuario, la agroindustria nacional se ha constituido en el subsector industrial de mayor dinamismo económico y con grandes potencialidades para la exportación en las últimas décadas.

⁵ *Ibidem.*

Evolución reciente de la agroindustria

El desarrollo agroindustrial es un espacio económico de grandes repercusiones en la estructura de crecimiento de la economía nacional. De hecho, la agroindustria, que representa el 34% del PIB industrial, reúne actividades agroalimentarias como: el sacrificio de ganado, la producción de lácteos, el envasado y conservación de frutas y legumbres, el procesamiento de productos de la pesca y otros productos, la molinería, los ingenios y las refinerías de azúcar, el cacao, chocolate y productos de confitería, las grasas y aceites, la elaboración de alimentos balanceados, y no agroalimentarias como la fabricación de pulpa y productos de papel y la extracción de madera y sus subproductos. Casi todas estas cadenas han mostrado, durante los años noventa, índices de crecimiento en términos de ocupación laboral, producción bruta, consumo intermedio y valor agregado⁶ y ostentan también una gran capacidad de adaptarse a las nuevas exigencias de los consumidores tanto internos como externos.

Una parte importante de estas cadenas se localiza en áreas urbanas metropolitanas, por lo cual su potencial de jalonar la economía rural se realiza exclusivamente mediante la compra de materias primas. Sin embargo, en la medida en que mejoran las condiciones de infraestructura vial e industrial, se presenta una tendencia a localizar estas actividades más cerca de los centros de producción, con el fin de reducir las pérdidas en materia prima y los costos de transporte. Este hecho aparece como uno de los aspectos más promisorios para reforzar los mercados laborales y la actividad económica del campo en el futuro, en el ámbito mismo de lo rural.

Las cadenas de pulpa de papel y de madera, que actualmente no llegan siquiera al 1% de la producción industrial, enfrentan el reto de aprovechar las enormes ventajas que ofrece Colombia para la producción forestal, al asumir las responsabilidades que esta actividad tiene sobre la conservación de los recursos naturales, especialmente en el cuidado y preservación de las fuentes de agua.

De otra parte, procesos intermedios, como la clasificación, el almacenamiento, o el beneficio del producto en fincas, que apenas llegan a los primeros niveles de transformación y que están asociados básicamente con las actividades de poscosecha, también significan procesos de valor agregado y tienen un alto potencial para generar este valor y consolidar economías rurales.

Los servicios rurales

El sector agropecuario tiene también eslabonamientos importantes con el sector servicios. Una parte fundamental de las actividades de comercialización y

⁶ Villa, 1998.

transporte nacionales están asociadas con alimentos y, a su vez, el empleo de la población que ocupa las áreas rurales se orienta cada vez más hacia estos sectores.

Es importante destacar que, mientras en 1988 el 61.3% del empleo rural estaba directamente asociado a las actividades agropecuarias, en 1995 esta cifra era del 55%; los sectores que han ganado participación son principalmente comercio y servicios que pasaron ambos de un 11% a un 14%⁷.

También, a pesar de las limitaciones y prevenciones con las que interviene en el campo, el sector financiero moviliza en el área rural una porción significativa del total de sus recursos. Esta participación, además, tendría la capacidad de incrementarse significativamente si se considera que solamente el 7% de los productores agropecuarios (y el 11% de los propietarios de tierra) son usuarios del crédito y que en los últimos dos años la Caja Agraria pasó de 33.000 créditos otorgados a 12.000⁸.

Los servicios ambientales

Dentro de este panorama, es necesario destacar lo que se refiere a los servicios ambientales. El sector agropecuario, tradicionalmente visto como proveedor de alimentos o insumos industriales, es también un gran proveedor de bienes y servicios ambientales. Los dos más importantes, que hasta hoy no han sido valorados en la contabilidad nacional ni en los procesos de valor agregado, son la producción de agua y la conservación de la biodiversidad.

El caso del agua aparece más evidente en el sentido de que los sectores industrial, petrolero y urbano, hasta hoy, no han pagado por el agua. Esta agua, en términos técnicos, es producida por el sector rural. La misma tierra que produce alimentos, produce agua y para ello el sector agropecuario asume unos costos de oportunidad que la sociedad no está reconociendo. Debido a los acelerados procesos de deterioro del recurso hídrico nacional, comienza a crecer la necesidad de valorar, reconocer y pagar por la utilización del recurso. Esto significaría un cambio sustancial en la valoración de la producción del sector agropecuario, incorporando los sistemas de pago de tasas retributivas y compensatorias que la legislación ambiental contempla para garantizar estas transferencias a favor de los productores del campo.

Con menor nivel de desarrollo y mayores debilidades en términos de su conceptualización y operacionalización, aparece el tema de la biodiversidad. Sin embargo, es clara su importancia estratégica para el desarrollo, tanto en términos de su potencial productivo, como en términos del rol que cumple en las relaciones

⁷ En las mujeres esta diversificación de las actividades es aún más notoria: el 27.3% de ellas laboran en el sector servicios, el 24.3% en comercio y el 14.8% en actividades manufactureras, es decir, más del 66% del total de mujeres ocupadas están dedicadas a actividades no agropecuarias.

⁸ Valderrama y Mondragón, 1998.

internacionales del país. Es indudable que también la biodiversidad tiene un valor, y un costo para la producción agropecuaria, y que valorarla significará un cambio radical en la visión de la estructura económica de producción del sector agropecuario.

La biodiversidad es reconocida como el "oro verde" por su valor potencial en cuanto a la provisión de nuevas opciones para el desarrollo tecnológico en áreas tan importantes como la alimentaria, salud, energética y de control ambiental, entre otras. El conocimiento de las especies vivas que existen en el mundo es muy reducido, la gran mayoría de especies no han sido estudiadas. Es obvio que la rica biodiversidad con que cuenta Colombia lo hace potencialmente rico, en la medida en que logre avanzar en el conocimiento y uso de esa rica diversidad biológica. Este hecho significa una posición privilegiada en el contexto internacional, ya que en el mundo existe una clara conciencia e interés, respecto de la importancia de ser un país megadiverso.

Lo rural y el desarrollo social

Un problema del modelo dominante en Colombia y en la mayor parte del mundo en desarrollo, es la incapacidad estructural para ofrecer soluciones a las graves desigualdades, inequidades e injusticias sociales que el mismo modelo genera y preserva.

Objetivo de un modelo de desarrollo tiene que ser el de la equidad. Es decir, que la riqueza de la sociedad se distribuya de la mejor forma posible entre todos sus miembros y que haya una definición clara en términos de acceso a los beneficios del crecimiento. Es grave el caso colombiano, que presenta 50 años de crecimiento económico ininterrumpido, sin que esto haya significado una reducción de aquellos sectores mayoritarios de la población que no disfrutaban de condiciones mínimas de vida. El modelo no garantiza que el crecimiento aporte a la redistribución de la riqueza y a la justicia social.

Si bien es reconocido el avance en cuanto a acceso a servicios básicos, reflejado en un descenso sostenido de la población con necesidades básicas insatisfechas y por tanto un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, las oportunidades de los más pobres se mantienen por debajo de las posibilidades de alcanzar niveles de bienestar adecuados y dignos. La pobreza, entendida como la incapacidad de acceder a los bienes y servicios que garanticen condiciones de bienestar y satisfacción, se ha mantenido en niveles prácticamente inalterados durante los últimos veinte años. Durante el período comprendido entre 1978 y 1995, la población pobre (según línea de pobreza) se redujo un 4%, pero aumentó en valores absolutos al pasar de 14.9 millones de personas a 19.7 millones (53.8%); en el sector rural pasó, durante el mismo período, del 70.3% al 68.9%⁹.

⁹ Gómez y Duque, 1998.

La pobreza es hoy la más grande frustración de los modelos de desarrollo de América Latina. Después de Bolivia y Honduras, Colombia, con Brasil y México, mantienen niveles de pobreza altos, que fluctúan entre el 31 y el 50% de la población, mientras que Argentina y Uruguay registran menos del 15%. Esta situación, de por sí ofensiva para la sociedad, está acompañada por una estructura de distribución de ingreso y acceso a factores productivos éticamente injusta y económicamente ineficiente. La concentración de la riqueza, acompañada de muy bajos niveles de ahorro e inversión, determina una situación social explosiva, que permite la convivencia de extremas condiciones de pobreza, miseria e indignidad humana, con segmentos de opulencia y consumo suntuario, cuya virtud no es propiamente la solidaridad.

La inequitativa distribución de la riqueza se explica por una gran desigualdad en la distribución de las dotaciones iniciales y de los factores de producción, por la reducida capacidad de nuestra economía para generar empleo de calidad, por la baja inversión en capital humano, por la existencia de incentivos económicos a diversas formas de rentas especulativas que benefician al capital, sin que esta concentración muestre un compromiso en la creación, aumento y sostenimiento de la riqueza social¹⁰.

La idea de que el crecimiento económico traería en forma automática, por filtración, la solución a las condiciones de pobreza, no tiene soporte en la contundente realidad de nuestra sociedad¹¹. Primero, porque el bajo crecimiento de la economía está íntimamente relacionado con la existencia de una porción pobre mayoritaria y segundo porque, si se parte de unas condiciones de asimetría en el acceso a factores productivos, el pretendido crecimiento se manifiesta en una profundización de las inequidades.

Es innegable la mejoría marginal en el comportamiento de indicadores de distribución del ingreso y la disminución de las necesidades básicas insatisfechas. El índice de NBI nacional en 1973 fue de 70.5% mientras que en 1995 fue del 24.2%. En las áreas urbanas pasó de 58.9% a 14.3% en el mismo período y en las áreas rurales de 88.4% a 38.3%. Por su parte el coeficiente de Gini en las áreas rurales pasó de 0.50 en 1978 a 0.49 en 1995, aunque en 1991 alcanzó un valor de 0.57¹². Sin embargo, en la interpretación de estos indicadores es necesario considerar que el nivel de desarrollo de la economía colombiana se encuentra muy por debajo del umbral requerido para el logro de las metas económicas y sociales.

Hoy la proporción de población en precarias condiciones de vida en las zonas rurales es superior al 60% y las brechas de pobreza urbano-rurales son muy grandes. Aunque en términos absolutos hay más pobres en las zonas urbanas que

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² Misión Social, DNP, 1998. Citado por Gómez y Duque, 1998.

en el campo, la proporción de pobres entre la población rural es mayor que entre la población urbana y en cierto modo podría decirse que la pobreza urbana es pobreza rural, ya que se origina en gran parte en los flujos de migrantes rurales-urbanos pobres. De hecho, como afirma Balcázar (1998), en la zona rural las oportunidades de empleo para la población en edad de trabajar decrecieron entre 1988 y 1995, resultado del agravamiento del sector agrícola entre 1991 y 1993. Dicha caída del empleo en el sector rural ha podido promover la migración hacia las ciudades, aumentando el número de desempleados que compiten con mano de obra no calificada y deprimen los ingresos de los hogares más pobres.

Las estrategias nacionales para la solución de este problema han estado muy asociadas a la promoción de la migración rural-urbana, pensando que la pobreza está ligada a un excedente de población en el campo y que en la ciudad existen mejores oportunidades para salir de ella. Esos modelos, particularmente válidos durante los años sesenta y setenta, en los cuales los diferenciales de ingreso y salario real urbano-rural fueron muy marcados gracias al proceso de industrialización, han venido cediendo espacio a un nuevo esquema en el cual la economía urbana se ha mostrado altamente limitada para absorber esos contingentes de población y de mano de obra que buscan mejores opciones en la ciudad. Además, los procesos de desarraigo laboral, económico y cultural, así como la descomposición social que traen estos mecanismos de flujo, tienen una precaria influencia en la disminución de la pobreza y se constituyen en un poderoso detonante de delincuencia urbana.

Un problema estructural que explica la descomposición de importantes zonas marginales urbanas, es que los inmigrantes rurales constituyen una oferta laboral no calificada, que no logra responder a las demandas de los sectores industriales y de servicios de las ciudades. Su calificación se fundamenta, en cambio, en conocimientos empíricos y transmitidos culturalmente sobre las actividades que se desarrollan en el campo, y por lo tanto es allí donde se logra realmente optimizar el uso de dicho recurso humano.

Dentro de este marco, al sector rural se le presenta el reto de desarrollar las fuerzas económicas que generen, por la vía del empleo productivo, la riqueza que requiere la sociedad y los mecanismos de distribución a la totalidad de sus miembros.

La creencia de que el espacio rural colombiano tiene una muy baja capacidad para albergar el volumen de población hoy existente en el campo, debido a las restricciones del sector agropecuario de aumentar su participación en los mercados a un ritmo mayor del cual eleva la productividad del factor trabajo, tiene hoy contraevidencias en la diversificación de las actividades económicas en los enlaces transectoriales. El desafío consiste en que los aumentos en productividad general de la mano de obra se distribuyan de la mejor forma posible entre todos los pobla-

dores rurales, es decir que los aumentos en la rentabilidad signifiquen mejorar la distribución de las rentas, particularmente a través de la remuneración al trabajo.

¿Cómo pueden acciones específicas en lo rural incidir en la equidad global de la nación? ¿Tienen alto impacto multiplicador y de reducción de la pobreza nacional las acciones en lo rural?

Surge una respuesta: el sector agropecuario puede llegar a ser lo que en su momento fue el sector de la construcción en términos de empleo, con la virtud de que no implica desplazamientos de población rural-urbana. Este planteamiento se sostiene, siempre y cuando se acepte que es posible y con un amplio margen, elevar los niveles de crecimiento económico de la actividad rural, por la vía de fomentar el trabajo productivo y de elevar la productividad de la mano de obra en todos los sectores económicos que convergen en los territorios rurales. Se tiene así un mecanismo para comenzar a generar soluciones estructurales en el mediano plazo y lograr un gran impacto sobre el comportamiento de los índices nacionales de pobreza.

De otro lado la incidencia que tienen los precios de los alimentos en el nivel de vida de los estratos más bajos de la población es muy alta. Teniendo en cuenta que en estos estratos hasta un 70% del ingreso se gasta en alimentos, es evidente el aporte que el campo puede hacer al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la población pobre. Esto implica una disyuntiva característica de las políticas de seguridad alimentaria: o se protege al consumidor pobre o se protege al productor, lo cual conduce al único camino de mejorar la producción agropecuaria, en condiciones de competitividad en el suministro de alimentos, con mejor calidad y bajo precio.

Esta relación de interdependencia entre pobreza urbana, seguridad alimentaria y producción agropecuaria le da una importancia estratégica al sector, evidente en términos de la equidad general. La dinámica de crecimiento del sector rural es necesaria para avanzar en una estrategia de lucha contra la pobreza, ya que se reducirán los procesos de migración de personas pobres que encontrarán opciones más fáciles de ofrecer en su lugar de origen, y al mismo tiempo se garantizará una provisión de alimentos básicos para las poblaciones urbanas más necesitadas.

La distribución del patrimonio rural

Otro de los aspectos que se relacionan directamente con la posibilidad de que todos los grupos sociales accedan a los beneficios del crecimiento económico se encuentra en la dotación inicial de recursos productivos, es decir de patrimonio. La dotación primaria determina la forma como distintos productores acceden a

los beneficios del crecimiento, ya que decide la forma como se distribuyen las rentas. La distribución de activos significa que un mayor número de productores cuenten con una dotación mínima de factores productivos (tierra, capital, tecnología) como tema central de la justicia social y la eficiencia económica global.

Que unos productores tengan mayor dotación de recursos productivos que otros, es un hecho perverso con respecto al principio de igualdad, puesto que restringe el acceso relativo a la riqueza y conlleva una subutilización de los factores de producción concentrados en unos pocos.

En el caso colombiano, la concentración de factores, particularmente la tierra, se produce en condiciones de subutilización, es decir que en los latifundios se tiene ociosa una parte importante que debería estar al servicio de una mayor riqueza de la sociedad. De acuerdo con Valderrama (1998), la encuesta Nacional Agropecuaria de 1995 revela que un 45% de los predios son menores de 20 ha. y ocupan aproximadamente el 14% del área; en cambio, las fincas entre 200 y 1200 ha. son sólo el 3% de los predios y ocupan el 40% del área.

Con esta distribución se presenta ineficiencia económica: muchos productores con baja dotación de recursos que sobreexplotan la tierra y pocos propietarios que mantienen inexplorada una proporción alta de las tierras. Esta situación, además de injusta en términos de los productores pobres, es ineficiente para la sociedad en su conjunto. Este problema no sólo afecta al factor tierra sino que se presenta en el caso del capital y la tecnología.

Cultura rural y proyecto nacional

La naturaleza de la sociedad rural permite asignarle un papel dentro de la lógica de construcción de la nación. La preservación del territorio, la conservación de los recursos naturales, la estabilidad de los procesos democráticos y la conservación del paisaje, como parte de nuestra cultura, proporcionan otras consideraciones sobre el papel de las comunidades rurales. El único prisma no es su funcionalidad económica respecto al crecimiento y por tanto exige la valoración y reconocimiento de su contribución al *capital social*.

La consolidación de una sociedad nacional se nutre de las ricas formas de organización social de las zonas rurales: población campesina, comunidades indígenas, pueblos afrocolombianos y raizales, grupos de colonos, asalariados del campo, organizaciones empresariales y modernas empresas capitalistas, organización pública y una amplia gama de grupos sociales que dividen su vida entre las zonas rurales y urbanas, dentro de los territorios rurales.

Cada uno de estos grupos tiene un papel en la conformación de la nacionalidad, más allá de una lógica económica de eficiencia y mercado y tienen su razón de ser en lo que podemos denominar identidad nacional.

La sociedad rural hace aportes muy importantes en cuanto expresiones culturales, tradiciones y actividades de profundo sentido autóctono. Estas manifestaciones culturales proporcionan un especial sentido de arraigo con las regiones y la nación. Hoy que Colombia busca la unidad, alrededor de un *proyecto nacional*, podría afirmarse que estas manifestaciones son pilares que orientan los sentidos de unidad, de identidad y de afiliación.

Lo rural y la estabilidad político-institucional

La estabilidad política es un objetivo central del modelo de desarrollo, que se manifiesta en una sociedad que puede evolucionar en el tiempo con la confianza de que sus instituciones son estables gracias a que cuenta con mecanismos de solución de sus propias contradicciones y conflictos internos.

Nuevamente el caso colombiano es un ejemplo paradójico. De hecho, Colombia es reconocida en el concierto internacional por el prudente manejo de su economía y una relativa estabilidad de sus variables macroeconómicas. Éstas muestran una inflación relativamente baja y estable, una muy buena capacidad de manejo de sus compromisos internacionales y unas instituciones económicas sólidas. Sin embargo, simultáneamente el país muestra graves procesos de deterioro de su estabilidad institucional y política, reflejados en conflictos intensos, en la pérdida de legitimidad del Estado y en la gran dificultad de hacer realidad los procesos políticos democráticos que están consagrados en su Constitución.

La estabilidad y el equilibrio de la nación no se pueden alcanzar solamente en el área económica. No es posible justificar que se sacrifique la estabilidad política e institucional en aras de una estabilidad económica. El crecimiento como la equidad y la justicia sociales forman parte de esta estructura armónica que se debe reflejar en la estabilidad institucional.

En el ámbito político, aún hoy, a pesar de la pérdida de importancia relativa en términos demográficos, las regiones colombianas tienen una altísima participación e influencia en la estructura de representación y de organización política, en términos de partidos y corporaciones públicas. Los fenómenos de caciquismo, todavía vivos en el esquema político nacional, siguen siendo asociados a la representación regional.

Persisten graves problemas que han puesto en cuestión la estabilidad de las estructuras políticas de la sociedad. En las dos últimas décadas se ha acelerado el proceso de deterioro de las instituciones del Estado, conduciéndolo a una crisis de legitimidad, de menoscabo de sus instituciones políticas y al resquebrajamiento de sus condiciones de gobernabilidad. Como expresiones más fuertes de este proceso se presentan los fenómenos de violencia y el estado de guerra que dominan el espectro político.

La usurpación de los espacios democráticos y civilizados para la resolución de los conflictos por la exclusión política, la intolerancia y la acción violenta basada en el principio de la fuerza, del terror y la eliminación física del opositor, como estrategia política, dibujan un escenario de desconcierto e incertidumbre que está arrasando con el contrato social vigente. Se han perdido las reglas del juego que dan legitimidad y fortaleza a lo público sobre lo privado, se han anarquizado las relaciones sociales y debilitado la capacidad del Estado para cumplir su función de garante de la vida en común¹³. La corrupción como práctica generalizada ha ido adquiriendo gravísimas dimensiones, convirtiéndose en un objetivo de la actividad política electoral, en muchos casos, en gran parte estimulado por el sentido de enriquecimiento fácil que introdujo el narcotráfico en Colombia.

El debilitamiento profundo de la acción del Estado como institucionalidad social y de mediación política, se expresa en pérdida de gobernabilidad, que permite albergar distintas formas de ineficiencia, de desorientación, de confusión en su papel y direccionamiento. Además estimula el privilegio de lo privado sobre lo público, la intermediación política de la gestión del Gobierno, el clientelismo y las diferentes formas de corrupción que desvían drásticamente la naturaleza misma de su ser institucional¹⁴.

El resultado de este proceso es una virtual impotencia social, ya que para lograr la gobernabilidad perdida se requiere un Estado fuerte, pero, en contraste, es ese mismo Estado el mayor obstáculo para la solución de la problemática política. La crisis política se expresa igualmente en la reducción de los niveles de credibilidad y legitimidad asignados a las instituciones políticas de la sociedad. La sociedad civil ha ingresado en un estado de perplejidad, incertidumbre y desconfianza que limita el ejercicio de sus deberes y derechos políticos, mientras observa impasible el derrumbamiento de las condiciones mínimas para la vida en sociedad. Este proceso es retroalimentado por una pobre respuesta de toda la clase dirigente, económica y política y del Estado que, frente a la magnitud de los problemas que afronta la sociedad, se muestra indiferente y privilegia los intereses privados, un "sálvese quien pueda" por encima del *proyecto de nación*.

La situación de guerra

Es importante destacar la pérdida de las condiciones de convivencia debido a una estructura de conflicto de baja intensidad presente durante los últimos 50 años. Algunos analistas, en el esfuerzo por caracterizar el conflicto armado lo definen como un conflicto multipolar en el que convergen una multiplicidad de intereses y que tiene su expresión espacial en guerras cuya víctima principal es la

¹³ Bernal, 1998.

¹⁴ *Ibidem*.

población campesina. De igual manera, el conflicto es visto por algunos como una estrategia militar de dominación de territorios por la guerrilla y de una contraestrategia militar de derecha, dirigida de manera directa a la expulsión de aquélla de los territorios de su dominio. En otro sentido, el conflicto y su escalada aparecen como una estrategia que permitiría hablar de privatización de la guerra, en donde la lucha se centra cada vez más en la defensa de intereses particulares¹⁵.

Los desplazamientos forzosos, con la total violación a los derechos humanos que conllevan y los impactos negativos sobre el arraigo cultural y los lazos sociales y familiares, llegan a cifras aterradoras: entre 1985 y 1996, 165.815 hogares (856.781 personas) fueron obligados al destierro de sus territorios¹⁶. El número de secuestros rurales para el período 1987-95 fue de 8.978, realizados principalmente a comerciantes, ganaderos, ingenieros, agricultores, dirigentes políticos y funcionarios del Estado; esta cifra nos coloca en el primer lugar a escala mundial en este delito; de hecho en Colombia se realizan el 65% de los secuestros en el mundo¹⁷. Las organizaciones guerrilleras que en 1985 se encontraban en 173 municipios, para 1995 se habían expandido a 622. En lo que tiene que ver con delitos contra la vida y la integridad personal, la tasa registrada en las zonas rurales durante 1995 superó, en el agregado nacional, la de 1987 y, lo que resulta más preocupante, durante el último año en diversos departamentos el índice de estos delitos en las zonas rurales superó el registrado en el área urbana¹⁸.

De allí se deriva la importancia del reordenamiento institucional de "la cuestión rural" como parte de la estrategia nacional de estabilización política. El tema de la violencia y de la guerra son, de hecho, elementos muy importantes de todas las propuestas políticas que existen en Colombia y las preocupaciones y los compromisos de los más importantes grupos políticos están asociados con la solución del conflicto armado que se está viviendo en el campo.

Ordenamiento institucional. Nuevo proyecto de país

Pero este es tan sólo uno de los componentes del papel del sector rural en la estabilización. Existen otros elementos que en su potencial reflejan la capacidad de aportar a la consolidación del *proyecto nacional*.

El primero de ellos es el tema de la descentralización, impulsado en el país desde fines de los ochenta y profundizado por la Constitución del 91. Este proceso es esencialmente municipal y su eje fundamental ha sido la elección popular de

¹⁵ Solarte, 1998.

¹⁶ Conferencia Episcopal Colombiana y Cinep, citados por Solarte, 1998.

¹⁷ Solarte, 1998.

¹⁸ Bejarano, J., C. Echandía, R. Escobedo, E. León. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Fonade-Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

alcaldes. La descentralización al instaurar una nueva estructura de relacionamiento (de prácticas y cultura política) entre el Estado y la sociedad civil, abrió la posibilidad de consolidar los esquemas de identificación, afiliación y compromiso de la sociedad nacional en la construcción del proyecto de país. Muchos analistas coinciden en identificar en este proceso, si se sabe aprovechar, la posibilidad de renovación y de consolidación de la democracia nacional, además de la solución a problemas del sector rural colombiano.

Otro de los elementos de desestabilización política, que se origina en las zonas rurales, es la pérdida de soberanía del Estado sobre espacios del territorio nacional. Hoy es claro que regiones estratégicas están dominadas por fuerzas por fuera de la institucionalidad legítima, como la guerrilla, el paramilitarismo o los productores y comerciantes de cultivos ilícitos. Esa dominación territorial que se ha convertido en el fundamento de la estrategia de guerra, ha llevado a una desmembración evidente del territorio nacional y se ha convertido en la expresión de una catástrofe institucional. La pérdida de dominio territorial es una pérdida de dominio rural: regiones con economías de cultivos ilícitos o territorios de hegemonía guerrillera o paramilitar, son el factor más peligroso de desestabilización y sólo con una solución integral al tema de lo rural se puede lograr su recuperación para la nación.

De esa forma, aparecen elementos claros para afirmar que una solución integral al sector rural conlleva un proceso de recuperación de la estabilidad institucional política nacional; en otros términos: el sector rural es estratégico, vital, para lograr la estabilidad política en Colombia y el logro de la paz en el campo es una oportunidad para repensar el país.

Lo rural y la sostenibilidad ambiental

Un objetivo general del desarrollo, que cada vez adquiere mayor importancia, es el de la sostenibilidad. Este concepto hace referencia al derecho que las generaciones futuras tienen de contar con las condiciones de entorno ambiental y social que les permitan implementar su desarrollo, en términos de crecimiento, equidad y estabilidad.

De la misma forma la sostenibilidad implica que la estructura económica actual, tanto de producción como de consumo sea aplicable y replicable no sólo en el tiempo sino entre los distintos grupos poblacionales. Es decir que la sostenibilidad no es solamente un compromiso con la igualdad de derechos intergeneracional sino intrageneracional. Niveles de consumo que sólo son posibles en la medida en que pertenezcan a un pequeño grupo, pero que no son compartidos por toda la sociedad, por la restricción de los recursos limitados, constituyen un esquema insostenible. De ahí que el concepto trascienda lo estrictamente ambiental o preservacionista para impregnarse de un contenido social.

Resulta comprensible que en un escenario de precario desempeño económico, insuficiente justicia social y franco deterioro político e institucional, las condiciones del desarrollo de largo plazo se encuentren sometidas a la consecuencia aleatoria de un desorden estructural.

La preocupación por el desarrollo sostenible, como paradigma, ha venido cambiando los parámetros y el trasfondo de la discusión sobre el desarrollo y el bienestar de la sociedad, cuestionando en sus raíces la validez del tipo de modernidad y progreso que pretendemos alcanzar, sin ningún éxito, por la vía que llevamos.

El predominio de lo económico en la sociedad occidental ha conducido a una cultura de producción y consumo basada en principios de incremento de los mercados, de explotación intensiva de los recursos y, sobre todo, de manipulación y expansión de las necesidades del ser humano, para que sean funcionales a una estructura económica de pleno empleo. La creación de necesidades se ha vuelto tanto o más importante que la solución de las mismas. De este modo, las necesidades básicas clásicas (alimentación, vivienda y vestuario) se han complementado con una gama infinita de otras necesidades siempre crecientes pero conspicuas.

Sin embargo, este modelo de sobreexplotación y consumismo presenta serias restricciones en el largo plazo. La primera radica en el incremento de la brecha entre pobres y ricos, particularmente entre naciones pobres y naciones ricas. La segunda estriba en el hecho de que los elevados consumos de recursos naturales y el impacto que ello ocasiona en el planeta, cuestionan la sostenibilidad del modelo. La tercera se relaciona con la tendencia a considerar el desarrollo como unilineal, como si fuera un imperativo que el país deba seguir el mismo patrón de desarrollo/deterioro que se ha dado en el mundo desarrollado.

Hoy es claro que se deben explorar alternativas productivas, de consumo y de disposición de residuos, con mayores ventajas económicas, sociales y ambientales para asegurar la supervivencia de la especie sobre la Tierra.

Si bien el desarrollo industrial y la aplicación de tecnologías intensivas en uso de recursos naturales y energéticos no muestran niveles comparables con los de los países desarrollados, en Colombia la sobreexplotación de los suelos, la tala de los bosques, el mal uso de la biodiversidad y la contaminación y destrucción de las fuentes de agua muestran preocupantes indicios de agotamiento de los recursos. De manera general, puede asumirse que el país presenta severo deterioro en las cuencas que drenan al Caribe. En ellas está asentada la mayor parte de la población con unos particulares patrones de deforestación, producción, consumo y disposición de residuos. En las demás cuencas la situación es menos grave, aunque la tendencia es a seguir los patrones de las primeras, con lo cual se compromete el acceso equitativo a los recursos y a la oferta ambiental, tanto para los diferentes grupos de la población, como para las generaciones futuras¹⁹.

¹⁹ Villa, 1998.

Esta oferta, reflejada en una gran diversidad de suelos, climática, ecosistémica, biológica y en una gran riqueza hídrica, está íntimamente ligada con las tradiciones de producción y ocupación del suelo en la actividad rural. Prácticamente todas las tierras con uso agropecuario tradicional presentan algún grado, desde moderado hasta severo, de deterioro. En el país no existe una cultura de conservación y manejo de los suelos, ni la institucionalidad pública y privada para tal fin. La agricultura y la ganadería tradicionales, particularmente las de ladera, utilizan técnicas inapropiadas²⁰. Según el IGAC la pérdida de suelos en Colombia es del orden de 170.000 a 200.000 ha. anuales y el mapa nacional de la erosión muestra una dramática superposición con el país agropecuario tradicional.

En ese sentido, cada vez es más evidente que el tema de la sostenibilidad ambiental y de su valoración económica marca diferencias en los potenciales de desarrollo de la nación. En una visión de muy largo plazo, el sector rural tiene la responsabilidad estratégica de manejar e integrar la oferta ambiental al desarrollo económico, social y político del país, también con implicaciones en las relaciones frente al resto de los países del mundo.

Colombia no es una potencia agrícola, es un potencia en biodiversidad. Razón de más para superar la identificación automática de lo rural y lo agropecuario. También para anticipar posibles efectos colaterales negativos en términos del deterioro ambiental que puede implicar para el campo una industrialización del área rural.

²⁰ *Ibidem.*

3. EL PROYECTO NACIONAL, EL FUTURO DESEABLE Y POSIBLE PARA EL SECTOR RURAL

La crisis colombiana ha vuelto difuso el futuro, convirtiéndolo en escenarios pesimistas que indican condiciones muy adversas en los planos económicos, políticos, internacionales, sociales y ambientales. *Las perspectivas son negras*, afirman la mayoría de quienes intentan proyectar las actuales tendencias, Colombia marcha hacia un colapso institucional, guerra generalizada y repudio internacional. Pero a pesar de esta visión apocalíptica, aunque realista, la mayoría de los colombianos mantienen sueños y expectativas de que algo bueno podrá pasar en el futuro, de que la lucidez resurgirá en medio de las desgracias.

Existe algo difícil de explicar: en medio de las adversas condiciones se producen maravillosas expresiones de solidaridad, de entereza, de voluntad de seguir adelante, ya sea en las actividades productivas o en manifestaciones sociales y culturales. Los colombianos no se han rendido ante la insensatez del modelo que nos cobija. Y en el fondo de estas manifestaciones de esperanza se encuentra la voluntad para construir una sociedad con atributos, metas y principios mejores, compartidos aunque no de una forma explícita. Sueños dispersos y desarticulados, que forman parte de la vida cotidiana de cada colombiano que no alcanza a comprender por qué no hemos sido capaces de llevarlos adelante.

La integración de estas esperanzas, visiones de sociedad, interpretaciones de la historia y delineación del futuro deseable, tiene la capacidad de actuar como orientación para salir de la crisis, señalando los caminos hacia metas definidas y compartidas. Este es el sentido de un *proyecto nacional* que recoja las ideas y principios por los cuales los colombianos se esfuerzan y trabajan día a día y que consideran justo, legítimo y posible construir colectivamente. El *proyecto nacional* es la integración de los anhelos y la manifestación de principios de la sociedad colombiana, que le proporcionará el libreto sobre el cual se deberá actuar y construir la paz, como producto de la unidad de intereses públicos y colectivos y no de negociación de intereses particulares. Y que le permitirá tener un lugar en el concierto de naciones, con carácter, objetivos claros y disposición a defender su soberanía, entendida como la lucha por sacar adelante su *proyecto nacional*.

El *proyecto nacional* es el acuerdo que sirve de base para la elaboración de la Constitución Nacional, no como norma, sino como compendio de los principios que rigen la acción, la moral y la cultura de la sociedad.

A lo largo de todo el proceso participativo con el cual se desarrolló la Misión Rural y a través de diversos ejercicios de prospectiva realizados con el fin de encontrar una ruta de desarrollo para el sector, se recogieron múltiples expectativas y aspiraciones sobre el futuro del país. La visión global de futuro, articulada en el *proyecto nacional* constituye esa imagen objetivo que permite orientar, y a la vez dar un sentido, a todas las propuestas de la Misión, tanto en el campo económico, como social, cultural y político.

El *proyecto nacional* parte de los principios de recuperación de la agenda de lo público, del reconocimiento cultural, la democracia política, la racionalidad y eficiencia económica, la sostenibilidad y el pacifismo y debe garantizar el pleno desarrollo de las oportunidades individuales y colectivas al bienestar. Sin embargo, para todos los actores sociales es claro que el *proyecto nacional* debe contener objetivos concretos para alcanzar metas específicas de desarrollo.

Colombia, una sociedad del conocimiento

Al acercarnos al tercer milenio, el principal desafío que afronta la sociedad colombiana es el de desarrollar la capacidad de proyectarse en un mundo en rápido proceso de cambio. Este cambio se caracteriza por tres tendencias: el desarrollo de la sociedad de la información, la globalización y el progreso científico y tecnológico en diversas áreas.

Las tecnologías de la información y las telecomunicaciones están teniendo un profundo impacto en todos los sectores de la actividad humana. La capacidad de acceso y uso de tecnologías como la microelectrónica, la multimedia y de todas las aplicaciones que han surgido en la educación, la salud, la producción de bienes y servicios, el control ambiental, ha ido conformando las llamadas sociedades de la información. Uno de los desafíos que surgen es el de convertir esta gran cantidad de información en conocimiento útil que a través de procesos de aprendizaje social cree y fortalezca capacidades y habilidades en las personas u organizaciones que se lo apropian, convirtiéndose en un factor de cambio en las instituciones, las empresas, las familias.

La revolución producida por las tecnologías de la información nos conduce cada vez más hacia una sociedad global y a lo que se podría denominar el surgimiento de una sociedad civil transnacional que se refleja en la globalización de los mercados, de la producción, de los sistemas financieros, de la diversión y de la ciencia. La globalización también se manifiesta en un estado de ánimo, en un cambio cultural y de mentalidad, en una forma diferente de ver el mundo. Pero la globalización no sólo toca a aquellos que participan dentro del nuevo entorno, también afecta a aquellos sectores sociales que no tienen la posibilidad de insertarse y participar activamente en ella y genera procesos de exclusión social que pueden llegar a tener impactos más significativos que los procesos de participación que dicho entorno facilita.

El acelerado progreso científico y tecnológico ha hecho más directa la relación entre el conocimiento y las aplicaciones que de él se pueden generar en todos los sectores de la actividad humana, es decir que la distancia entre el conocimiento básico y su aplicación en la producción de bienes y servicios es cada vez menor.

En este contexto el conocimiento se convierte en el factor de crecimiento y de progreso más importante, y la educación en el proceso más crítico para asegurar el desarrollo de sociedades dinámicas, con capacidad de responder al nuevo entorno y de construir su futuro. Una sociedad con una gran capacidad de respuesta a los retos futuros será aquella cuyo desarrollo científico y tecnológico esté sustentado en un capital humano capaz de responder de manera rápida y flexible a los desafíos que la ciencia y la tecnología imponen cada día.

La sociedad colombiana del futuro está condicionada no sólo por los procesos de globalización que mencionábamos sino también por su disposición a asumir el tránsito hacia una sociedad del conocimiento. Este tránsito obliga a pensar estrategias que permitan desarrollar el potencial humano por lo menos en tres frentes. Uno, la conformación de una comunidad científica-técnica que sea competitiva a nivel internacional y que logre desarrollos propios en la frontera del conocimiento. Dos, el desarrollo de un sistema educativo que garantice la calidad y competitividad de sus egresados en todos los niveles. Y tres, la puesta en marcha de una política cultural de largo plazo que permita la apropiación de la riqueza cultural y de la biodiversidad como una gran ventaja comparativa de la nación. Política cultural que se sustente en la diversidad y que parta del reconocimiento de nuestras propias tradiciones como elemento principal de la configuración de un mapa de convivencia nacional.

Paralelo a los procesos de globalización, Colombia atraviesa uno de los períodos más convulsionados de su historia reciente, con lo cual afronta retos adicionales para su integración en la comunidad internacional. Tanto la participación en la comunidad internacional como la construcción de un futuro están condicionadas a la solución de los problemas cruciales que afrontamos en este final de siglo: conflicto armado, narcotráfico, poca credibilidad en las instituciones, precario desarrollo de la democracia.

Una gran diversidad de culturas y una condición privilegiada en cuanto a dotación de recursos naturales, particularmente de biodiversidad, son las características sobresalientes de nuestro país. Sin embargo, muchas de las esferas de la vida nacional gravitan sobre un mismo eje: la dificultad para entendernos, para conocernos, para reconocernos. La complejidad y la diversidad son nuestra condena, porque unidas a la ignorancia de nosotros mismos, constituyen barreras infranqueables para alcanzar la convivencia.

¿Qué es la biodiversidad de que tanto nos ufamamos, si no la conocemos?
¿Qué es nuestra cultura? Proverbial es el desconocimiento de nuestra propia his-

toria y extraordinaria la distancia que nos separa de nuestros compatriotas. En medio de la integración económica, vivimos la gran incomunicación política, cultural y social.

En realidad somos una nación muy diferente de otras del mundo y por tanto se explican los reiterados fracasos de los intentos de civilizarnos aplicando los patrones de desarrollo exitosos en otras latitudes. Es iluso pensar que podremos construir la sociedad deseada sin la base de su profundo conocimiento. Es por lo menos irresponsable la forma como hemos despreciado las verdaderas racionalidades que esconde nuestra naturaleza humana y social. Una sociedad del conocimiento deberá permitir develar estos lazos, encontrar sus lógicas y reconocer sus móviles.

En el sector rural se enfrentan desafíos de la misma naturaleza: la necesidad de encontrar nuestra verdadera vocación y viabilidad. Se debe reconocer la cultura productiva contenida en las prácticas tradicionales, y el potencial de la biodiversidad. Sólo un derrumbe real de las barreras de ignorancia sobre nosotros mismos y nuestros recursos nos permitirá lograr la sociedad que queremos.

El conocimiento no debe ser sólo un instrumento para explicar y comprender la realidad, sino también un motor de desarrollo y un factor de cambio social. Para lograr estos objetivos se deben impulsar procesos de apropiación social del conocimiento y aprendizaje social a partir de él, con esto el conocimiento se interioriza, genera cambios de actitudes, de valores, cambios en el funcionamiento de las instituciones sociales básicas y desarrolla capacidades para una adaptación eficiente al entorno cambiante.

Construir una sociedad del conocimiento significa apostarle a la empresa de construcción de la identidad nacional sobre la base de buscar nuestro propio camino, que no es más difícil ni más azaroso que otros, tan sólo es diferente y particular. Para ello Colombia deberá emprender un *proyecto nacional* sobre la idea de la cultura, la educación, el conocimiento, la innovación y la creatividad.

Colombia, una sociedad política

La política es entendida, en el contexto de la Misión Rural, como el conjunto de acciones, principios y organización que tratan de lo público, lo colectivo, de los acuerdos entre los particulares, para permitir que el juego de sus intereses tenga un entorno adecuado que posibilite la convivencia y la superación pacífica de los conflictos que dichos intereses generan. La política no se reduce a la actividad representativa ante los organismos de poder del Estado, sino que la política está íntimamente ligada con las relaciones que los seres humanos establecen cuando se trata de intereses comunitarios, colectivos y nacionales. Hacemos política cuando interactuamos alrededor de problemas específicos con nuestros conciudadanos en procesos que comprometen lo colectivo y lo público.

El *proyecto nacional* quiere un país con alta conciencia política, es decir, con una sociedad que intervenga políticamente, que actúe en forma proactiva frente a los intereses colectivos, que se esfuerce por encontrar soluciones en forma participativa, defendiendo sus intereses particulares, pero respetando los intereses de los demás y aceptando la primacía del interés público sobre el interés individual.

En términos de la *participación y organización de la sociedad* para la gestión del desarrollo y la construcción de un Estado legítimo y democrático, el *proyecto nacional* prevé la preeminencia de la participación de las comunidades locales, las organizaciones de base, los gremios de la producción y las organizaciones no gubernamentales, en unas relaciones de estrecho acercamiento e identificación de intereses entre la sociedad civil y el Estado. En otros términos, Colombia se concibe como una sociedad altamente participativa, en la cual el interés colectivo sea un objetivo cotidiano del actuar de los ciudadanos y el marco para el desarrollo de sus propios intereses individuales. Esta participación debe generar un alto control social sobre la operación del Estado, garantizar transparencia, eficiencia y pertinencia en la gestión pública y fortalecer la capacidad de vigilancia y veeduría de la sociedad civil sobre la actividad del Estado.

Entre los atributos que la sociedad espera de la acción política se encuentran: las acciones políticas civilizadas; la prevalencia de la razón por encima de la fuerza; la posibilidad de crítica y disenso; y un espacio amplio para que distintos intereses, aún en conflicto, puedan convivir con un sentido que traspase la mera tolerancia y se funde en la aceptación colectiva de la diferencia, de la heterogeneidad, de la concurrencia, de la diversidad como factor fundamental de las relaciones políticas entre los individuos.

Este contexto de convivencia debe ser garantizado y protegido por el Estado, como su responsabilidad fundamental. Dada la tradición de violencia e intolerancia de la sociedad colombiana, particularmente en el momento actual, la convivencia se constituye en eje central y fortaleza del *proyecto nacional*.

En el marco de la *gestión pública* y del logro del desarrollo, se espera que la sociedad y su estructura política institucional tengan como características fundamentales la *autonomía* con poder de decisión, la asignación de responsabilidades y dotación de medios para el desarrollo de las organizaciones territoriales; entidades territoriales, comunidades locales y regiones que cuenten con autonomía. Que Colombia sea un país de principios federativos y de poderes locales, en los términos consignados en la Constitución Nacional.

Para que el *proyecto nacional* se forme como el envolvente de proyectos específicos y autonómicos a nivel local y regional, la *descentralización* debe ser el símbolo y la característica de la estructura política de la sociedad colombiana. Como marco general de todo este proceso autonómico, se busca que Colombia cuente con un ordenamiento territorial que simbolice y represente el pacto social

para el desarrollo de lo local, regional y nacional, dentro de la estructura de autonomías y del marco de una democracia participativa e innovativa. En este aspecto el *ordenamiento territorial* aparece como el soporte institucional que puede garantizar la unidad nacional dentro de un sentido de autonomías locales y regionales y, al mismo tiempo, establecer las responsabilidades de los distintos niveles territoriales sobre las metas y objetivos del desarrollo.

En esta visión de futuro, la *justicia y la seguridad* deben recuperar su capacidad de proteger el bien colectivo y la democracia. La legitimidad, transparencia y eficiencia de la justicia y la seguridad se constituyen en el soporte sobre el cual construir la democracia participativa e innovativa y son indispensables para proporcionar la confianza que cada uno de los actores sociales requiere para llevar a cabo su propio desarrollo.

El *proyecto nacional* se ve alimentado por procesos políticos liderados por *organizaciones* que representen en forma transparente la democracia y que, configuradas en partidos y movimientos políticos, cumplan con la elaboración de propuestas comprometidas con la construcción, defensa y ampliación de dicho proyecto y que a su vez tengan la posibilidad de reflejar las diferencias y la heterogeneidad de la sociedad. Entonces, se espera contar con partidos políticos que sean los verdaderos promotores de la unidad nacional y de su proyecto de país. El *proyecto nacional* será posible gracias a una participación política liderada, ambientada y motivada por movimientos y partidos que, con una estructura democrática a su interior, reemplazarán la precaria manifestación de liderazgo de las clases dirigentes actuales.

Este marco general de estructura política y democracia es fundamento de un principio esencial del anhelo político que se concreta en el *sentido de libertad*. Un entorno político sólido, con un Estado legítimo y comprometido con el *proyecto nacional* que haga realidad los principios de libertad, y que proteja los procesos libertarios que conducen a la modernidad, que permita abrir la posibilidad a cada individuo de establecer sus propios objetivos y su proyecto de vida individual. Esto potenciará la capacidad y las cualidades de los colombianos, aumentará la riqueza social, el bienestar, la satisfacción y, por último, la felicidad de la sociedad y de sus individuos.

En el plano de *las relaciones internacionales*, el *proyecto nacional* implica un fortalecimiento de la posición del país en el contexto internacional. Colombia debe adquirir un carácter fuerte, claro e identificable en la construcción de la *aldea global*. Se busca que las relaciones internacionales estén marcadas por los propósitos de logro de ese *proyecto nacional* y que la soberanía expresada como la defensa del *proyecto nacional*, sea el principio de relacionamiento con otros países y con los distintos bloques de poder existentes en la comunidad mundial.

De igual forma, se quiere que Colombia retome su tradicional liderazgo integracionista con respecto a América Latina. Tradición y voluntad que le reco-

nozcan a Colombia la posibilidad de desarrollar una gestión de liderazgo en la formulación de un proyecto regional latinoamericano que conduzca a la consolidación de los vínculos culturales e históricos que nos unen y al aprovechamiento del potencial económico y social propio de la región.

En este marco de organización de lo político y de lo institucional debe existir también un espacio para la gestión de las *organizaciones privadas* (gremios, sindicatos, organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales) que actúen como grupos de gestión compartida con el Estado, en el logro de resultados e intereses y en proyectos individuales y colectivos.

Todo este conjunto de componentes de democracia: organizaciones políticas, Estado legítimo y fortalecido, alta participación de las organizaciones privadas en la gestión, consonancia entre los proyectos de vida individuales, proyectos comunitarios, regionales y nacional, son los elementos que pueden llevar al enriquecimiento del *capital político* de los colombianos, del cual se desprende el logro de la gobernabilidad y la posibilidad de hacer realidad lo deseable, de traducir en acciones el potencial creativo, el ingenio y la inteligencia de los colombianos.

Economía para el desarrollo

En lo económico, la visión de futuro que orienta la actividad productiva es la satisfacción de las necesidades esenciales del ser humano, operando bajo los criterios de *replicabilidad* y *equidad*, tanto en términos intergeneracionales (cumpliendo el principio fundamental de que las generaciones venideras tengan las mismas o mejores oportunidades que la generación actual) como intrageneracionales, es decir, garantizando que todos los segmentos de la sociedad puedan acceder a dicho bienestar.

El proyecto de futuro cuenta con una economía fundamentada en el desarrollo pleno de la *iniciativa individual*, en el aprovechamiento de la capacidad creativa y de asunción de riesgo de los agentes económicos que, buscando maximizar su rentabilidad, operen con un compromiso de largo plazo y concreten el principio constitucional de la función social de la propiedad y de la actividad económica. Y, como parte central de una ética económica, acorde con la ética política de la sociedad, la economía debe privilegiar los principios de *solidaridad* y de compromiso redistributivo en el objetivo común de una sociedad más equitativa y justa.

Entre otras características, se espera que el aparato económico productivo tenga una articulación e *integración con la economía mundial* que le abra mercados en otros países y permita el aprovechamiento y utilización eficiente de la demanda interna. Que los productores privados asuman la responsabilidad de la eficiencia

económica mientras que el Estado garantice el crecimiento de la riqueza social, la mayor producción y la mayor rentabilidad.

La economía rural debe fundamentarse en los principios de *eficiencia* y *competitividad*, como estrategias centrales del mejor aprovechamiento de los factores productivos. En el sector agropecuario específicamente el principio de racionalización de la producción implica una forma más inteligente de aprovechar el potencial disponible, adecuando los objetivos productivos con la oferta ambiental y natural, con prácticas tecnológicas que mejoren los rendimientos y reduzcan los costos en el corto y mediano plazo.

El espacio económico rural se observa consolidado alrededor de la estructura intersectorial, donde los encadenamientos productivos de las *cadena agroalimentarias*, fundadas territorialmente en lo rural, a partir del sector agropecuario, ofrezcan nuevas posibilidades de crecimiento, eficiencia y desarrollo. Debe continuar la tendencia a la *desprimarización* de la economía, al fortalecimiento de la agroindustria, de los servicios y de la producción de insumos de forma que se alcance una mayor flexibilidad de los factores productivos en un conjunto amplio de actividades.

Se deben dirigir las actividades hacia una explotación más intensiva de la biomasa, a partir de un conocimiento más claro de la posibilidad de *extracción de subproductos* en las actividades agropecuarias y de una explotación más racional y sostenible de *diversidad biológica*.

En la visión del *proyecto nacional*, el espectro económico está caracterizado por una alta *diversidad* de formas de organización de la producción, soportadas en la gran heterogeneidad regional, cultural, ecológica y política del espacio rural colombiano. Diversidad que se manifiesta en las más variadas formas organizativas de producción: desde las más modernas, de orientación exportadora, que utilizan altos niveles tecnológicos, grandes inversiones de capital y organizaciones gerenciales de alto nivel, hasta organizaciones de producción basadas en el autoconsumo. Diversidad que no debe significar la condena de ciertos sectores sociales a condiciones de subsistencia no adecuadas.

En el espacio económico se espera que aparezcan unidades de producción de *gestión centralizada*, con economías de escala y orientación eficiente al mercado, que tengan la capacidad de sostenerse en los escenarios de producción mundiales, donde el tamaño de la producción es un factor determinante de la competitividad. Que estas organizaciones y estructuras productivas, sin implicar concentración indebida ni de la propiedad ni de la rentabilidad, tengan distintas formas: asociativas, accionarias, o empresas de inversión privada generadoras de empleo y acordes con las condiciones específicas y particulares de cada región.

También se desea profundizar la *integración vertical* de la producción con enlaces más eficientes entre las distintas fases de las cadenas agroalimentarias y

a partir de la modernización de cada uno de sus eslabones, de modo que se realicen alianzas estratégicas más eficientes y procesos de valor agregado que beneficien al conjunto de la sociedad.

La modernización de la actividad económica en el sector rural debe incrementar la inversión privada en proyectos con *niveles de riesgo comparables* a los de otras actividades de la economía nacional y conformar un mercado de capitales y flujos de inversión privada que dinamizará la actividad económica en el sector.

El principio de eficiencia está altamente ligado a los criterios de *mercadeo*, con lo cual se puede garantizar la *flexibilidad* de la estructura productiva para ajustarse al comportamiento de las expectativas de los consumidores. Debe imponerse una cultura de mercadeo, de visión a largo plazo que permita el éxito de productos de origen rural tanto a nivel nacional como en los mercados internacionales.

Dentro de este ámbito de *heterogeneidad* del sector, se espera que Colombia cuente, en el futuro, con una economía que integre a los pequeños y medianos productores. Para esto se debe trabajar hacia la equidad en el acceso a factores de producción, y hacia el fortalecimiento de estructuras de producción en las cuales ellos muestran gran eficiencia económica.

Así, se busca que lo rural se consolide como un conjunto de espacios con mercados de factores y de bienes, con una nueva relación frente a lo urbano, que permitan una mayor localización de actividades no agropecuarias en el área rural e incorporen en una única dinámica social y política los territorios rurales como unidades de desarrollo y crecimiento económico.

En la visión nacional, tanto en lo económico como particularmente en lo político, a partir del ordenamiento territorial, los actores esperan que se logre la incorporación de regiones hasta hoy no contempladas dentro de las prioridades de desarrollo y crecimiento económico.

Particularmente, la Región de la Orinoquia con su potencial agropecuario, de interconexión continental, de producción y riqueza minera y de escenario geopolítico y de complementariedad económica con Venezuela. La Amazonia como reserva fundamental de la biodiversidad, y pivote en la relación y en el interés geopolítico de Colombia en Sudamérica. El Pacífico, en su doble condición de integración con una de las cuencas de mayor proyección económica y política del planeta y de extraordinaria riqueza de biodiversidad y de los territorios marítimos que representan un magno potencial de explotación pesquera y un elemento geopolítico de integración latinoamericana.

La sociedad solidaria

En lo social, el *bienestar*, la *equidad* y la *justicia social* surgen como ejes centrales del *proyecto nacional* y, por lo tanto, como compromisos obligados del desarrollo y del crecimiento económico. En esa dirección, los compromisos estructurales de desarrollo están obligadamente dirigidos a la reducción sustancial de la pobreza, bajo principios de ética política y social y de eficiencia económica. Las metas establecidas buscan que las condiciones de miseria y la pobreza tiendan a ser cada vez más un problema marginal. Implican también un gran compromiso con la redistribución de la riqueza y de los incrementos de la productividad general de la economía.

La expresión más importante de este desarrollo de orden social se debe manifestar en la *solidaridad*, entre las clases sociales, entre los grupos más privilegiados y los menos privilegiados y entre la sociedad en su conjunto y aquellas porciones afectadas en sus condiciones de vida por la falta de acceso al desarrollo.

Se espera que tanto el capital social como el capital político se fundamenten en la *igualdad de oportunidades*, es decir, que busquen no sólo el crecimiento del factor humano, sino el incremento de oportunidades para acceder a los medios de producción. El principio de equidad se debe concretar en la eliminación de cualquier tipo de discriminación, partiendo desde elementos esenciales de la cotidianidad, como las relaciones entre hombres y mujeres, que deben alcanzar un equilibrio de justicia de oportunidades y de relación cooperativa y solidaria.

El compromiso solidario de la sociedad exige también una nueva asignación y dotación de factores productivos, tanto en capacitación y educación, como en acceso a tierra, capital y tecnología.

Se quiere que el Estado, en este contexto, y en desarrollo de los principios constitucionales de derechos económicos y sociales, participe obligatoriamente en la provisión y en la garantía de infraestructuras sociales y productivas para todos.

El proceso de desarrollo económico basado en la responsabilidad social de la producción y de la economía, debe tener como objetivo fundamental el de *eleva la productividad del trabajo* a través de procesos de formación del recurso humano, de adecuación a la oferta de recursos naturales y de integración a los mercados. La mayor productividad de la estructura económica de la sociedad rural puede superar el reto de que esa mayor productividad se traduzca también en una mejor distribución, en mayores ingresos y oportunidades para la población, a través de más y mejor empleo.

Uno de los logros que se deben alcanzar en el *proyecto nacional* es la *reversión de los procesos de distribución espacial de la población* colombiana. Se deben fomentar nuevas oportunidades atractivas y eficientes de ubicación en las zonas rurales, frenando el principio expulsor que ha configurado el mapa de

distribución poblacional y ofreciendo opciones para que proyectos de vida personales y colectivos puedan localizarse en las zonas rurales. Se considera necesario frenar la colonización de las últimas décadas e impulsar nuevos procesos migratorios, ya no hacia las zonas marginales de colonización en áreas selváticas ni hacia la marginalidad urbana, sino hacia una ocupación más intensiva, eficiente y satisfactoria de los territorios ya incorporados a la frontera agrícola.

Como parte esencial del desarrollo social, dentro del *proyecto nacional*, está asignado al sector rural un compromiso y una responsabilidad clara sobre la *seguridad alimentaria* de la nación. En esta dirección, se debería establecer una política y una planeación adecuadas, estratégicas y a largo plazo, encaminadas a garantizar que toda la población colombiana tenga acceso a alimentos suficientes y a precios adecuados. Por tal razón, la organización de la estructura productiva y de los mercados debe privilegiar a los consumidores antes que a los productores.

Buscando este objetivo, se espera que acciones estratégicas permitan combinar la producción nacional eficiente y el acceso a mercados internacionales de bienes alimentarios en las mejores condiciones posibles. En consideración a que particularmente la población más pobre se ve fuertemente afectada por las condiciones de la oferta alimentaria, el principio de *abundancia y buenos precios* debe ser el compromiso de los productores y del Estado en el manejo de la seguridad alimentaria. De igual forma, debe existir una política clara de protección alimentaria frente a los mercados internacionales para garantizar una balanza comercial de alimentos equilibrada.

La cultura: primera riqueza nacional

El consenso que se resume en el *proyecto nacional* reconoce como elemento esencial la cultura en su función articuladora de las formas de construcción social, de relacionamiento colectivo y de desarrollo económico. El reconocimiento de la cultura colombiana, caracterizada por su diversidad y riqueza, construida históricamente a partir de las tradiciones y profundamente enraizada en la conciencia colectiva y su revalorización, como parte de la nacionalidad, son elementos esenciales de esta visión de futuro.

Dentro de ese proceso de afianzamiento cultural y como estrategia nacional para lograr la postergada modernidad, el *conocimiento*, construido a partir de la cultura nacional pero enriquecido con el conocimiento universal en procesos de contextualización, debe ser el responsable del enriquecimiento cultural y de su integración con la universalidad. Se espera que este proceso sea asumido por sistemas de educación y de generación de nuevos conocimientos que desborden las estructuras formales e institucionales del aula y del laboratorio y lleguen a la sociedad en su conjunto y a sus instituciones, permitiéndoles hacer el tránsito a la modernidad. Es lo que se conoce como *educación total*, que se desarrolla en la familia, en la sociedad, en el trabajo, en la escuela y en los espacios de gestión política.

La tecnología como expresión de la cultura adquiere un papel esencial en el *proyecto nacional* porque se constituye en un instrumento de afianzamiento o de transculturización. De esta forma la institucionalidad educativa, científica y tecnológica adquiere nuevos compromisos con la sociedad y se hace responsable de liderar los procesos de movilización social necesarios para el enriquecimiento cultural general de la sociedad.

El enriquecimiento del capital social y cultural de la sociedad es el eje estratégico del *proyecto nacional* por cuanto da sentido a lo social y económico y construye lo político en función del ser humano y de la sociedad.

El proyecto nacional, una meta que señala caminos

Estos elementos recogidos en *el futuro deseable*, que constituyen el fundamento del *proyecto nacional*, desde la perspectiva del sector rural, establecen la meta, la imagen objetivo de un proceso de transformación, pero también determinan la calidad del reto y desafío al que se enfrenta Colombia hoy. Debemos ser capaces de extraer de las condiciones objetivas de hoy, de la crisis y del conflicto en que nos movemos, las estrategias, las acciones, los actores y los recursos que nos lleven en la dirección de nuestro *proyecto nacional*. Adecuar la estructura política, institucional y social de nuestro país para lograr que ese futuro posible y deseable, sea realizable, implica la intervención, la acción consciente de la sociedad para lograr las transformaciones necesarias.

Consciente de este reto y a partir de los trabajos de investigación, diagnóstico y evaluación de políticas para el sector rural, lo mismo que de la construcción colectiva que caracterizó la operación de la Red Transitar, la Misión Rural propone diversas líneas de acción. Estas propuestas pretenden ser movilizadoras de las fuerzas sociales para que, tanto los procesos de transición y ajuste como las políticas de largo plazo, se constituyan en verdaderas políticas de Estado, que sean independientes de los ciclos gubernamentales, y que garanticen la rentabilidad social y política de llevarlas a cabo.

Las propuestas en sentido colectivo

Las propuestas presentadas en los capítulos siguientes, del cuatro al siete, fueron formuladas a partir de diagnósticos compartidos y amplias discusiones que condujeron a un primer nivel de consenso entre los actores del sector, con la esperanza de que incidan en la definición de políticas públicas y se constituyan en la base de un continuo diálogo nacional.

Los amplios procesos de participación de la Misión Rural garantizan un sentido colectivo que le imprime una amplia legitimidad al proceso mismo y a las propuestas.

4. TRANSICIÓN PARA CREAR CAPITAL POLÍTICO EN EL SECTOR RURAL

El escenario político ha cambiado drásticamente en las últimas dos décadas, tanto en el marco de las relaciones e intereses internacionales, como en el ejercicio político interno. Los modelos de la democracia participativa, la importancia de la participación comunitaria, la descentralización y el empoderamiento de los pobres se vienen imponiendo y forman parte de las visiones de organismos internacionales de gran influencia como las Naciones Unidas y la banca multilateral. No es casual que los modelos de gobiernos de hecho, como las dictaduras latinoamericanas, o los de partidos únicos, como los estados socialistas, se hayan debilitado, en parte, por un retiro de los apoyos que antes recibían de la comunidad internacional.

Colombia ha transitado por la ruta de un cambio político en medio de una gran convulsión, que la lleva a un estado de profunda crisis, originada en la incapacidad de culminar la transformación política que se requiere. Nos hemos quedado en la mitad del camino, entre un ajuste institucional, cuya máxima acción se refleja en la Constitución Política de 1991 de forma más normativa que real, y la prevalencia de viejas y obsoletas estructuras políticas en las cuales priman la ilegitimidad, la corrupción y la violencia.

Para lograr avanzar en la dirección del *proyecto nacional* se requiere completar la *transición* política que permita el establecimiento de los principios democráticos, apropiados y adaptados a la realidad social y cultural de nuestra nación, posibilitando la gobernabilidad y convivencia, hoy ausentes de nuestro escenario político.

De la representación a la participación, del centralismo a la descentralización

Sin lugar a dudas, el proceso político que se destaca en la historia reciente colombiana ha sido el de la descentralización y la nueva configuración del mapa institucional, a partir de una mayor autonomía y participación en decisiones tomadas desde el nivel local. Este proceso está marcado por un carácter fuerte de democracia que ha cuestionado la representatividad como esquema de acceso de la sociedad civil al Estado y ha presionado la definición de estrategias institucionales y normativas que conducen, cada vez más, a una participación directa en las decisiones claves de la sociedad y del Estado.

Hechos como la elección popular de alcaldes, la descentralización y la reforma fiscal con sus nuevos esquemas de transferencia y asignación de responsabilidades a las entidades territoriales, y el replanteamiento de la territorialidad establecido en la Constitución Nacional de 1991, denotan una nueva forma de ejercicio político esperanzadora para la construcción de la nacionalidad y de la gobernabilidad en la sociedad colombiana.

La sociedad civil, en su relación con el Estado, en el escenario constitucional del 91, emerge con nuevas capacidades, nuevas relaciones, nuevas condiciones de intervención en las decisiones del Estado, tiene la capacidad de realizar control sobre su gestión, de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios, de revocar los mandatos populares y demandar sus derechos a través de distintos mecanismos de orden jurídico.

Es importante destacar que, en otro plano, el proceso de descentralización política tiende a romper la estructura lógica de organización de las entidades e instituciones públicas nacionales. Particularmente en el caso del sector rural, se hace evidente la contradicción entre los principios de descentralización, autonomía y planificación participativa, consagrados en la Carta Política, y las estructuras organizacionales de las entidades gubernamentales aún sectorializadas y centralizadas.

Un camino de transición

Al igual que los profundos cambios en el entorno económico mundial implican ajustes en la operación interna de la economía, las hondas transformaciones que viene experimentando la sociedad colombiana en el terreno político obligan a realizar ajustes en la institucionalidad. Este proceso de cambio político no puede ser subestimado; si bien es cierto que los mecanismos de participación no han adquirido una expresión completa de gestión y funcionamiento como se planteaba en términos ideales en la Constitución del 91, están allí como objetivos expresos que deben ser desarrollados por la sociedad colombiana y el fundamento de la *transición* política está en la necesidad de crear las condiciones reales viables y operativas para que estos principios de la democracia participativa tengan desarrollo en nuestra sociedad.

La *transición* política es el reto fundamental que tiene la sociedad colombiana para encontrar la gobernabilidad, la organización, la energía social para mejorar sus condiciones de desarrollo y de bienestar para toda su población. Si se mira este proceso en una perspectiva más amplia de comparación internacional, podemos ver con nitidez que este cambio político no es exclusivo de Colombia; la democracia, como fuerza política fundamental, viene creciendo en el planeta en forma acelerada, con expresiones particularmente claras en América Latina donde hemos sido testigos, durante las dos últimas décadas, de la pérdida de vi-

gencia de modelos militares y del surgimiento de nuevas formas de organización democrática, de participación y de relacionamiento entre Estado y sociedad civil.

Este proceso de transición política está asociado con la posibilidad de que una sociedad cuente con instituciones públicas, con sociedad civil participativa y con esquemas institucionales y normativos que garanticen las condiciones óptimas para la creación y afianzamiento de un *proyecto nacional*. Este conjunto de condiciones forma el capital político de una sociedad y el reto de la *transición política* es construir, fortalecer y mantener ese capital político.

El colapso parcial del Estado

Entre los principales obstáculos de este proceso de cambio cabe mencionar, en primera instancia, la pérdida de credibilidad y confianza de la sociedad en sus instituciones políticas. El viejo orden aún permanece subyacente en los nuevos formatos tanto normativos como organizacionales. Los viejos intereses de clases políticas y grupos económicos siguen ejerciendo poder en espacios que la Constitución establece para la sociedad civil. Las formas de expresión de esta crisis política se fundamentan en prácticas políticas comunes como son:

- El *clientelismo*, como respuesta a las ineficiencias del Estado, aparece como una práctica política que limita una verdadera participación democrática de la sociedad civil.
- La *corrupción* pública, que presenta dos dimensiones diferentes: la corrupción abierta, frente a la cual reacciona con gran sensibilidad la sociedad y la opinión pública, caracterizada por el abuso del poder por parte de funcionarios que buscan su interés individual mediante la apropiación de los recursos públicos, y que atenta directamente contra los intereses colectivos; y otro tipo de corrupción que tiene expresiones ilegales menos claras y que se presenta cuando el Estado se compromete en sus acciones y decisiones con el beneficio de intereses particulares, en otorgar beneficios y prebendas a grupos particulares de interés, sin ninguna consideración por el beneficio colectivo y la eficiencia social y económica de la sociedad en su conjunto.

Como expresión clara del deterioro institucional, puede mencionarse el extremo al que ha llegado la sociedad colombiana al utilizar el *terror* como arma política. Hoy la democracia participativa está afrontando un sistema de violencia sistemática y generalizada, a través del cual organizaciones políticas anacrónicas y antidemocráticas tratan de mantener vigencia por la vía de la eliminación física de sus opositores o detractores, la censura, la amenaza y la guerra.

De la pérdida de la convivencia a la guerra

Sin lugar a dudas el problema más sensible que enfrenta hoy la sociedad rural es el problema de la convivencia y la guerra, que genera grandes pérdidas de orden económico, humano y ético, creando un clima de incertidumbre que afecta en forma generalizada a todos los espacios de la sociedad civil. En todos los ejercicios de discusión realizados por la Misión Rural, a nivel nacional y departamental, ha aflorado como prioridad fundamental el logro de la paz y la convivencia.

La violencia que hoy vive el país es la expresión extrema de la crisis ética y política de la nación y de la pérdida de legitimidad de sus instituciones. Se constituye en el mayor desafío en el inmediato futuro, para hacer viable y justificable el *proyecto nacional*. El nivel de violencia al que ha llegado Colombia la hace inviable tanto a nivel nacional como internacional.

La violencia en Colombia ha sido un fenómeno constante a lo largo de toda su historia, y tiene sus raíces en la precariedad de las organizaciones políticas de la sociedad colombiana, desde la misma Colonia, la cual generó una organización social y una institucionalidad altamente excluyente, donde la violencia tuvo el carácter de estrategia dominante en todo el proceso de organización. Los fenómenos de exclusión y de desigualdad han sido siempre fundamento justificador de distintas acciones violentas, de reacción y de organización de grupos contestatarios. El Estado colombiano se ha fundamentado en profundas raíces de ilegitimidad, donde muchos grupos y sectores se sienten excluidos y vulnerados en forma violenta, aunque sea legal.

El estado actual de violencia que vive la sociedad colombiana tiene tres escenarios, con diferentes racionalidades, justificaciones, e impactos: el de la guerra organizada, que se ha constituido en una estructura de organizaciones armadas que, en su forma actual, tienen ya más de 40 años de operación; el de la delincuencia organizada de más reciente presencia en la historia nacional y que está íntimamente ligada con el negocio ilícito del narcotráfico; y la violencia ciudadana de la cual forma parte, como en cualquier otra sociedad del mundo, la delincuencia común y los conflictos cotidianos de la sociedad civil.

Estos tres escenarios de violencia están altamente relacionados y se potencian uno al otro, generando una resonancia que ha ido escalando el conflicto nacional hasta ubicar a Colombia, en la última década, como el país más violento del hemisferio.

Se vulneran en forma sistemática los derechos más elementales de la sociedad, particularmente el derecho a la vida, y se debilita el ejercicio organizado y legítimo de la justicia y la seguridad por parte del Estado, que se muestra impotente ante la magnitud de los conflictos desatados.

Las cifras de violencia, particularmente la de asesinatos, presentan en Colombia niveles de homicidio hasta cinco veces mayores en relación con los países comparables de América Latina. De los 25 mil asesinatos al año que ocurren en Colombia, 5 mil son producto de la confrontación armada de grupos subversivos tanto de extrema derecha como de extrema izquierda; 10 mil corresponden a la acción de la delincuencia organizada, producto de ajuste de cuentas, retaliaciones, terror sobre las instituciones de justicia y seguridad y, en general, sobre la sociedad civil; y 10 mil corresponden a la violencia ciudadana, la delincuencia común y los conflictos interpersonales que se producen en la comunidad²¹.

Esta última cifra es tan sólo un poco más alta que la comparable en otros países de América Latina, con lo cual se ubicaría a Colombia dentro de los estándares de la tragedia cotidiana de nuestros países. En otras naciones los sistemas de justicia y seguridad están diseñados y financiados para atender esencialmente este tercer tipo de violencia. Sin embargo, en el caso colombiano, el Estado se ha visto obligado a atender una violencia dos veces y medio mayor que la de cualquier otro país latinoamericano.

Este hecho explica el círculo vicioso actual: ante la debilidad de la justicia y la seguridad, expresada en la altísima impunidad, el Estado pierde su capacidad de control, manejo y represión de la violencia y ante mayores niveles de violencia organizada y política, el Estado se ve incapacitado para fortalecer suficientemente sus sistemas de seguridad y justicia. Son innegables los esfuerzos que en términos de organización institucional e inversión de recursos públicos se han hecho en estos dos sectores; sin embargo, es evidente que no han sido suficientes ni siquiera para frenar el ritmo creciente de la violencia colombiana.

Para el caso de la guerra o conflicto armado hay conciencia plena y generalizada de que la única salida es la de acuerdos políticos. Y, en el caso de la violencia organizada, hay acuerdo en que la única vía de solución es la alianza internacional para su manejo. Las raíces políticas y económicas que subyacen a todo el fundamento de esta guerra son: la injusticia social, la exclusión, la precariedad de los procesos democráticos y del sistema político. Por lo tanto, la esencia de la solución debe ser ahondar en los procesos de restablecimiento de una estructura política democrática, fuerte, sólida e incrementar el capital político²².

El proceso circular que va de la crisis política a la violencia, de la violencia a la negociación, de la negociación a los acuerdos, de los acuerdos al incumplimiento, del incumplimiento de los acuerdos a la crisis y, nuevamente, a la violencia, ha hecho que el conflicto tome las dimensiones y la capacidad perturbadora actual. Esto llama la atención sobre la importancia que tienen los acuerdos, antes que la negociación: las actitudes estratégicas de los distintos actores

²¹ Solarte, 1998.

²² *Ibidem*.

de las negociaciones, marcadas por la desconfianza mutua, han implicado que los acuerdos a los que se llega tengan serios problemas de credibilidad, viabilidad y legitimidad social, se negocia bajo un principio consciente de no cumplimiento de lo pactado o bajo una actitud estratégica de no involucrar lo fundamental en los pactos. Esta misma condición la han tenido distintos procesos políticos colombianos y entre ellos es necesario mencionar la fragilidad de los acuerdos que dieron forma a la Constitución Política en 1991, que se ha traducido en una sistemática violación e incumplimiento de la misma.

Por lo tanto, la viabilidad o no de un proceso de paz dependerá de la naturaleza de los acuerdos y negociaciones y de la posibilidad de involucrar en ellos, con honestidad, los elementos esenciales de la crisis política. Por esta razón, las soluciones no militares a la guerra colombiana están íntimamente ligadas con la discusión y acuerdo sobre un *proyecto nacional* que involucre los intereses de los distintos grupos, su convergencia en lo público y que privilegie los intereses colectivos.

Esto conduce a una preocupación, que debería estar presente en todas las conversaciones del proceso de paz: la imagen del posconflicto. Es decir un compromiso con el restablecimiento de condiciones que lleven a una solución pacífica de los conflictos sociales, o en otras palabras, una visión estructural y de largo plazo de la paz. De nada sirven los avances en los procesos de negociación si no existe una conciencia clara de que el único fundamento de la paz es un acuerdo viable que garantice su cumplimiento cabal; de no ser así estaríamos nuevamente en el círculo histórico que nos ha conducido no a negociaciones de paz, sino a meras treguas para el fortalecimiento de los sectores armados.

La economía ilegal: factor básico de la desestabilización

De otra parte, la violencia generada por organizaciones delictivas, especialmente las vinculadas al negocio de las drogas, ha cambiado en forma dramática la fisonomía del país durante los últimos quince años y ha vulnerado los principios éticos de una sociedad que, de una u otra forma, se ha mostrado complaciente con el desarrollo de esta economía paralela. Si bien las raíces del problema tienen mucho que ver con las condiciones de la justicia colombiana y con una cierta tendencia a aceptar el enriquecimiento fácil, es imposible desconocer el fundamento profundo de orden económico y de salud pública que entraña el negocio de las drogas ilícitas en el mundo.

Desde el punto de vista económico, las rentas generadas por este negocio son extraordinarias y se explican por la elevada demanda en los países desarrollados y por su carácter de economía ilícita. Esta situación, junto con la dificultad de llevar adelante proyectos productivos legales y rentables en los países productores pobres, genera diferencias abismales en las rentas e induce un desa-

rollo acelerado de estructuras productivas que operan al margen de la ley, aprovechando la debilidad de la seguridad y de la justicia de los países en desarrollo.

Surgen entonces grandes organizaciones económicas representadas en mafias y en la conformación de capitales de gran magnitud, que se han convertido, en la última década, en importantes agentes de la economía mundial, con vínculos fuertes en todas las economías de países desarrollados y en desarrollo. Es una estructura productiva y financiera que no entiende de fronteras, que mantiene una cadena de producción y de valor agregado dispersa en todo el mundo: la participación de un conjunto amplio de países en la producción de las materias primas de origen agropecuario (plantaciones de coca y amapola), la elección de ubicaciones estratégicas de acceso a los mercados para los procesos de transformación y refinación, la vinculación del sistema financiero mundial en el proceso de lavado de dinero y la utilización y financiación de la producción de armas y sofisticados insumos, en las industrias de los países desarrollados.

En síntesis, puede decirse que el negocio de las drogas ilícitas es, por excelencia, una actividad económica de orden planetario. Su condición de actividad económica generalizada a lo largo y ancho del planeta, nos indica por qué las acciones de países individuales no producen un efecto significativo, y permite entender que si se lograra reprimir suficiente, pero aisladamente, algunos de los eslabones de la actividad de producción y distribución, en un país determinado, resurgiría en cualquier otro país del mundo.

Y este es el problema esencial de la visión de los países consumidores sobre el tema: pretender fragmentar las soluciones adjudicando responsabilidades extraordinarias a países específicos. En otras palabras, la satanización de Colombia en el contexto internacional, sólo se puede explicar por una negación de las razones económicas que explican el negocio de drogas en el mundo.

En este marco, la magnitud de las acciones emprendidas por Colombia, que ha superado cualquier racionalidad de aplicación de recursos públicos, se ha realizado sin la solidaridad internacional suficiente. Se han desviado ingentes recursos del desarrollo y atención a la pobreza para atacar el problema del narcotráfico (políticas como la persecución de las organizaciones delictivas, la intervención del sistema financiero, el control al contrabando de armas y precursores químicos, la fumigación de cultivos ilícitos, los programas de desarrollo alternativo) y que sin embargo han dado resultados muy parciales y no sostenibles porque la dinámica del negocio supera con creces la capacidad de un país como Colombia.

Las rutas para lograr la transición política

La necesidad de recuperar la gobernabilidad y la convivencia implica urgentemente la creación de un capital político en el cual se fundamente la acción

del Estado, la relación entre éste y la sociedad civil y la organización social para la construcción del *proyecto nacional*. Partimos de la certeza de que la única forma de hacer sostenible el desarrollo y el progreso, es la de poder contar con una base política que los haga legítimos.

La Misión Rural le asigna una alta prioridad a la urgencia de superar la profunda crisis política de la sociedad colombiana como base para lograr las condiciones fundamentales en las cuales el gran esfuerzo de cambio tenga viabilidad y realismo. Considera el cambio político e institucional como la esencia de la sostenibilidad del *proyecto nacional* y por lo tanto hace dos grandes propuestas para el logro de la democracia y la gobernabilidad: crear capital político y lograr la convivencia.

Crear capital político

El objetivo fundamental de esta propuesta es el de construir una cultura de la participación política de la sociedad civil en los asuntos públicos y en el logro de los intereses colectivos. Lo cual implica la creación o fortalecimiento de las instituciones que permiten que la sociedad civil tenga una participación eficaz en las decisiones que afectan la vida y bienestar de todos. De esta forma se busca la acumulación de capital político, entendido como la cultura de participación, el marco normativo de la acción colectiva, las instituciones y la riqueza filosófica e ideológica de las visiones sobre el progreso y el desarrollo, que se manifiestan en el grado de apropiación e identificación de la ciudadanía en un proyecto político que sustente el *proyecto nacional*.

Dentro de este conjunto de elementos que conforman el capital político, se destaca la organización de instituciones que representen adecuadamente los intereses sociales en movimientos o partidos como organizaciones con orientaciones, principios y mecanismos de participación que lideren los grandes objetivos de la nación. En otros términos, en una democracia los partidos deben cumplir el papel de orientadores y líderes del *proyecto nacional*.

La sociedad colombiana ha expresado, en su Constitución, su determinación de contar con una democracia participativa, lo cual se traduce en una limitación al principio de representatividad o acción intermediada, expresión tradicional de la política, por el de la acción directa, es decir, la conservación de atribuciones de gestión y decisión por parte de la sociedad civil por medio de un amplio conjunto de mecanismos de acción y participación. La democracia participativa entraña la idea de que en las decisiones claves del interés colectivo, la sociedad civil, no sólo tiene la opción de participar, sino que se obliga a intervenir en los procesos de toma de decisión política.

Este cambio constitucional, en el concepto de democracia tiene hondas implicaciones en la relación entre la sociedad civil y el Estado, cambiando el sen-

tido de omnipotencia estatal, que genera una relación jerarquizada entre las instituciones estatales y la sociedad civil, por otro en el cual la sociedad civil se reserva formas institucionales para intervenir y demandar de la acción del Estado un compromiso con el *proyecto nacional* de interés colectivo.

La democracia participativa establece las bases de una democracia innovativa que tiene la capacidad de constituirse en la vía democrática y civilizada de revolucionar el orden político. Pero al mismo tiempo que ella ofrece oportunidades para una mejor acción política, su débil desarrollo se constituye en un freno al crecimiento del capital político.

Las propuestas de la Misión Rural en lo político, buscan responder al problema central de la concentración del poder, mediante procesos y acciones que reduzcan la exclusión política. Estas acciones deberán conducir a una democracia de alta representación de la sociedad en su conjunto, a la creación de organizaciones políticas legítimas y a la confianza y credibilidad de las instituciones.

La principal consecuencia de la transformación política hacia la democracia plena es el fortalecimiento del Estado, en su legitimidad, capacidad de gestión y gobernabilidad²³, permitiéndole el cumplimiento de los anhelos de la sociedad expresados en su *proyecto nacional*. Y es importante reiterar que el fundamento del cambio, evidentemente requerido en el Estado colombiano, debe partir de un ambicioso ajuste en la estructura de poder de la sociedad que le asigna una ética política consecuente con el justo propósito de progreso general.

Son dos las acciones que en este propósito de construir el capital político nacional ha identificado la Misión Rural: la pedagogía política y la participación con conocimiento.

Pedagogía política

Una transformación de la acción política y sobre todo de las costumbres políticas imperantes en Colombia, se hace obligatoria para cambiar la estructura del poder. No es difícil encontrar un consenso sobre las características del modelo de gestión política que se propone desde la concepción democrática de la sociedad, pero no es tan clara la definición de una estrategia viable para lograrlo.

Colombia vive una guerra cuyo fundamento ideológico está fuertemente anclado en la reivindicación de la violencia como única forma posible de hacer más democrática o justa la estructura del poder real, desde el discurso guerrillero hasta el discurso paramilitar. La propuesta de pedagogía política, en ese sentido, es una propuesta paradigmática de lograr una revolución, acogiendo unos

²³ Bernal, 1998.

principios básicos que al tiempo que le dan un carácter acorde con el *proyecto nacional*, le generan desafíos complejos en procesos sociales de largo plazo. Estos principios son:

- Un sentido radicalmente pacifista, que rechaza la idea de que la razón o la justicia se pueden legitimar como producto de la imposición de la fuerza.
- El respeto irreductible de la vida humana que parte de la aceptación de que nada justifica la muerte o la violencia.
- La ubicación del problema político en la dimensión de la ética que se refleja en los valores que hacen parte de la cultura y moral de la sociedad y en que, en consecuencia, la transformación política deberá partir de una revolución cultural.

De esta forma, la estrategia de pedagogía política se ubica en el contexto de la educación, como fundamento de la lucha política. Una educación para la vida en sociedad, es decir para la vida política, para la convivencia y para la defensa de la democracia²⁴.

Este enfoque parte de la idea de que los esquemas institucionales de la democracia participativa que han sido declarados en la sociedad colombiana, inclusive como mandato constitucional, proporcionan un escenario adecuado para una reforma de las estructuras de poder por la vía institucional, legal, legítima y pacífica. Frente a ella, la mayor restricción no se encuentra sólo en la estructura inequitativa de orden económico, militar o social, sino en la incapacidad que tenemos, como sociedad, para ocupar y usufructuar los mecanismos democráticos de participación que hemos creado.

La pedagogía se acoge aquí como el proceso social de construcción de conceptos, valores, ideales, instituciones, capacidades y habilidades que permitan que las potencialidades de los seres humanos que forman parte de la sociedad alcancen metas de progreso, bienestar y felicidad. No es un proceso de entrenamiento o aprendizaje, sino uno de construcción colectiva y de socialización. En términos más radicales se trata de anteponer la educación a la guerra como ruta para la transformación política.

El proceso de pedagogía política nos debe conducir al incremento de la cantidad y calidad de la participación de la sociedad civil en la vida del país y en el cumplimiento de su *proyecto nacional*; al saneamiento de las costumbres políticas y al logro de verdaderos niveles de representatividad política; a la formación o consolidación de organizaciones políticas legítimas y con capacidad de liderar el *proyecto nacional*; al fortalecimiento del Estado y la identificación social con su papel y legitimidad; a un mayor control social sobre las actuaciones

²⁴ Solarte, 1998.

del Estado; a la construcción de la convivencia a partir de la cotidianidad ciudadana; a una cultura política basada en valores aceptados e interiorizados en una nueva ética política.

Todo esto constituye los fundamentos de una democracia innovativa que se sintetiza en la voluntad, responsabilidad y capacidad para tener el Estado que se desea y la garantía de convocatoria y concurrencia en el *proyecto nacional* escogido consensuadamente.

La operacionalización de la estrategia de pedagogía política se fundamenta en tres ejes básicos a los cuales se apunta y direcciona las acciones concretas:

- *Crear confianza* en la relación personal y comunitaria y entre el Estado y la sociedad civil, que en últimas es la manifestación de la identidad con acción política y fundamento de la convivencia y la acción pacifista. Esta confianza entraña la idea de contar con un Estado legítimo, luchando por un proyecto legítimo y con instrumentos y prácticas legítimos. Es necesario construir credibilidad para movilizar la lucha política, reducir la perplejidad que domina a los actores sociales ante el deterioro de la institucionalidad y la arrogancia de los poderosos y los violentos y disminuir la frustración frente a la realidad económica y social.
- *Transformar profundamente los sistemas de comunicación* masiva que imperan y mediatizan el ejercicio político y que trivializan la información básica para la convivencia. La sociedad colombiana vive hoy un estado de desinformación, es decir de confusión sobre la realidad, que es mucho más grave que la ignorancia total. Nos desconocemos los unos a los otros. La utilización de los medios, las formas y los contenidos de la información están afectados de manera idéntica que las instituciones políticas, es decir sirven a los intereses privados, antes que a los públicos y cargan la gran responsabilidad de haber reforzado las estructuras inequitativas de poder.
- *Crear organización política* de la sociedad civil, que traduzca el proceso de participación en expresiones organizadas para la acción política. La Constitución nacional hace énfasis en la posibilidad de organización y los derechos que la protegen, pero más que eso lo que se busca es la promoción de formas de organización. En particular la reforma a los partidos políticos se convierte en un objetivo inmediato reiterando la importancia que ellos tienen para el democrático ejercicio de la convivencia política.

Las líneas de acción que se proponen para poner en marcha la estrategia de pedagogía política se desprenden de estos ejes y buscan soportarse en la acción como fundamento esencial de una nueva pedagogía.

- *Construcción del conocimiento para y sobre la transformación de la cultura política* a partir del desarrollo de agendas de reflexión y construcción colectiva de sus contenidos:

1. **Recogiendo la experiencia de la Misión Rural como un proceso de análisis, investigación y discusión que conduzca a la construcción colectiva de conocimiento, movilización y generación de organización para la gestión política de proyectos, se propone la realización de dos misiones. La primera sobre la política en Colombia, que se constituya en un proceso, a manera de convención nacional, para la identificación de los sentidos básicos y de las estrategias de ajuste de las costumbres políticas del país. La segunda sobre la justicia en Colombia, reconociendo su papel determinante en la creación de confianza como fundamento de la nueva ética política.**
Estas misiones deberán tener un fundamento académico y técnico pero un sentido fuertemente político que incida en las decisiones de transformación en la política y la justicia, en forma democrática, y la constituya antesala que comprometa a los partidos políticos a una profunda reestructuración.
2. **Red de intelectuales y científicos por la paz y la convivencia que afiance un compromiso de la inteligencia con la sociedad, constituyendo un órgano activo asesor y gestor permanente de las acciones políticas de la sociedad civil y del Estado. La reflexión, el estudio y el acompañamiento de los procesos de transformación política, pero más que todo su irrevocable responsabilidad como actores involucrados en los procesos históricos, son necesarios hoy más que nunca, para reducir la gran confusión nacional sobre los aspectos esenciales de nuestra vida política y del logro y sostenimiento de la convivencia.**
3. **Pacto nacional de los medios de comunicación para la convivencia y la paz, que establezca compromisos de estos actores, determinantes en la construcción del nuevo país, con los principios éticos que inspiran la transformación política nacional. Particularmente un compromiso claro sobre la divulgación del pensamiento pacifista que requiere la sociedad colombiana.**
4. **Formalizar e institucionalizar un foro permanente para la interacción de experiencias de desarrollo político, experiencias de convivencia pacífica y éxitos en procesos de organización política que estimule los efectos demostrativos de las acciones políticas transformadoras. Para ello se propone la puesta en marcha del programa Capital Cultural de la Paz que reúna cada año las expresiones más importantes del proceso de modernización política en una capital departamental, alrededor de eventos académicos, culturales, políticos y técnicos.**
- ***Puesta en marcha de procesos pedagógicos de transformación política, focalizada en comunidades concretas, con acompañamiento y recursos, apoyando procesos específicos de cambio político hacia la convivencia. Se propone la creación de una Red de Pueblos para la Paz, como un programa que genere experiencias concretas de transformación de las prácticas políticas y de desarrollo, que permitan crear una experiencia cultural, en***

su sentido político, replicable. Tres líneas de acción básica componen la estrategia: la primera es la construcción democrática y colectiva de las instituciones requeridas para garantizar la verdadera participación comunitaria y el fomento a la democracia participativa e innovativa; segunda la definición de un programa local de economía de paz, que se constituya en contenido concreto de la acción colectiva, en procura de un modelo de desarrollo económico y social de eficiencia y equidad, construido a partir del ejercicio pleno de la autonomía económica y política; y tercera, la puesta en práctica de la escuela abierta que define como sujeto y objeto de la educación a todos los miembros de la comunidad, en una pedagogía de doble vía y comprometida con el proyecto local.

Participación con conocimiento

La democracia participativa que inspiró el espíritu de la Constitución política de 1991 permitió la incorporación de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana en la gestión del desarrollo y la gestión pública, sobre la base de que el ejercicio político se fortalece cuando la sociedad civil se compromete e interviene directamente en las decisiones que afectan el interés colectivo.

De esta definición surgió el refuerzo de instituciones como la acción política colectiva de participación directa, el derecho de petición, la acción de tutela, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, audiencias públicas, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato de las autoridades elegidas popularmente, el plebiscito, el referendo, la iniciativa legislativa popular, las garantías de asociación y gestión, el derecho a la libre información, la obligación del Estado de responder permanentemente por su gestión y las veedurías públicas.

Otra área de especial importancia para el enriquecimiento del capital político está conformada por las diferentes formas de participación ciudadana en la planificación del desarrollo, responsabilidad del Estado. La Constitución establece la obligatoriedad de mecanismos de participación en la formulación de planes y programas de inversión pública, tanto en la ley del plan nacional de desarrollo como en los planes municipales. Para ello se establecen instancias de participación, de las cuales se destacan el Consejo Nacional de Planeación, como órgano consultivo que convoca a las organizaciones de la sociedad civil en la discusión del plan nacional, y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural para los planes y acciones específicos de gestión gubernamental en el sector rural.

Estas estructuras que se materializan en mecanismos de enorme potencialidad para la participación, no se encuentran suficientemente reglamentadas y menos aún instrumentadas como instancias regulares de acción pública. Darles pleno desarrollo es el objetivo básico de la propuesta de lograr una participación

ciudadana ilustrada, de modo que dejen de ser instrumentos de última instancia y se conviertan en formas permanentes de ejercer los derechos y deberes ciudadanos a la participación política y, muy especialmente, por la gran capacidad que tiene su implementación como generadora de una cultura política de la participación y el compromiso.

El programa que se propone parte de la promulgación de una legislación que reglamente y obligue la información pública sobre la acción del Estado en todas sus instancias y niveles. Los componentes de esta propuesta son:

1. El diseño y puesta en operación de sistemas de información sobre las actividades que desarrollan las entidades públicas en términos de sus programas, planes de inversión, evaluación de gestión, misión institucional y estructura organizacional.
2. Responsabilizar al Ministerio del Interior de la puesta en marcha de programas de fomento, educación y formalización de los mecanismos de participación basados en el conocimiento y utilización de la información de la gestión pública.
3. Responsabilizar al Departamento Nacional de Planeación del soporte técnico al Consejo Nacional de Planeación de forma que cuente con la capacidad técnica para fortalecer la intervención de organizaciones representativas sectorial y territorialmente en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Este apoyo debe incorporar la capacidad de convocatoria, formación de grupos de discusión, evaluaciones técnicas, medios de comunicación y divulgación masiva de sus resultados y recomendaciones.
4. Responsabilizar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, dotándolos de los instrumentos necesarios para garantizar una amplia y democrática representatividad de las comunidades de la sociedad rural, soporte técnico para la cualificación de su trabajo, procesos de capacitación legal y técnica y acceso a información pública para el ejercicio de sus obligaciones en la toma de decisiones sobre aspectos del desarrollo rural y para el ejercicio del liderazgo en la formulación del proyecto municipal y en el desarrollo productivo y social.

El logro de la convivencia

Frente a este panorama de violencia y de falta de convivencia, la Misión Rural propone dos estrategias fundamentales:

El *logro de una paz negociada* se debe fundamentar en la discusión de los programas estructurales de orden político y socioeconómico y en un acuerdo sobre el *proyecto nacional* y más específicamente sobre los proyectos regionales de las zonas convulsionadas, sobre la base de unos acuerdos mínimos a partir de los cuales se realicen las acciones más complejas del desarrollo.

Es necesario diferenciar la reducción de la guerra, de la construcción de un proceso de desarrollo para la estabilización de la paz. El primero es un escenario para los actores del conflicto, el segundo es un desafío para toda la sociedad en su conjunto.

Independientemente de las características del proceso de negociación, debe garantizarse una adecuada representación de los verdaderos intereses que están en juego, tanto de los grupos minoritarios de poder como de la sociedad civil en su conjunto, y establecer procesos de seguimiento y veeduría que garanticen el desarrollo de los acuerdos.

Es necesario poner un énfasis especial en la calidad de las representaciones en los procesos de negociación de la paz, ya que, como se ha evidenciado, la debilidad de los acuerdos a que se ha llegado a lo largo de la historia violenta de Colombia, está íntimamente ligada con la exclusión de la sociedad civil, debido a los precarios procesos de participación democrática en la estructuración de una agenda de posconflicto creíble, viable y que atienda a la esencia de los problemas económicos, sociales y políticos que ha generado la violencia.

En los procesos de negociación debe tener un lugar privilegiado una discusión profunda, con el compromiso de establecer un escenario real en lo relativo a una ética política, económica y social. No es posible sostener un *proyecto nacional*, si no es sobre la base de una restauración ética, que dé salida a la grave cadena de motivaciones que han conducido a los discursos en que la injusticia social justifica la violencia guerrillera, la violencia guerrillera justifica la acción de las autodefensas, la irracionalidad de la guerra y la impotencia frente al terrorismo justifica la acción paramilitar, la ineficiencia estatal justifica el clientelismo, la cultura del dinero fácil y de la concentración del poder justifica la corrupción, y la gravedad de los problemas justifica la indiferencia. Colombia debe entender que la paz se construye desde los espíritus, antes que desde las transformaciones económicas o acciones militares; este es un desafío que seguirá siendo abstracto y utópico mientras no entendamos que nuestro futuro y el de nuestros hijos depende de que seamos capaces de creer en él.

El seguimiento de los acuerdos es igualmente importante, garantizando la capacidad del Estado para hacerlos cumplir, tanto en lo socioeconómico como en lo político. Recordemos que ha sido una constante histórica el aniquilamiento de las fuerzas desmovilizadas y la dificultad para conformar procesos políticos democráticos a partir de los grupos reinsertados. Es necesario considerar una estrategia explícita para que el Estado cumpla con su neutralidad en el mantenimiento de la paz.

El proceso de *transición*, tal como lo recogen las propuestas de la Misión Rural, deberá ser el orientador de las estrategias de los acuerdos de paz. Se trata de garantizar la existencia de condiciones para el desarrollo y no el desarrollo mismo, como fundamento de las agendas de negociación.

La segunda propuesta para el logro de la convivencia se relaciona con la estrategia que Colombia debe adoptar en el combate contra el narcotráfico en el mundo, como única posibilidad real de reducir su incidencia en el contexto nacional. Para ello se propone complementar las acciones interdictivas y preventivas con una acción diplomática muy activa, agresiva sería más apropiado, que conduzca a que la comunidad internacional presione nuevas posiciones en los países consumidores hacia el establecimiento de compromisos equitativos de acción mundial de represión de las actividades de consumo, distribución al por menor, lavado de activos, producción de armas y precursores químicos, así como las actividades de producción y distribución mayorista. Esto implica la creación de una autoridad planetaria para el control del negocio del tráfico de drogas que involucre acciones en todos los países del mundo.

5. TRANSICIÓN HACIA UN ENTORNO ECONÓMICO EFICIENTE

Si bien la transición política proporcionará al sector rural la posibilidad de establecer las condiciones para la gobernabilidad, la democracia y la convivencia, una transición económica le proporcionará la viabilidad de construir en forma estable y sostenible el crecimiento económico eficiente y equitativo que garantice el bienestar y progreso de la sociedad rural.

La diversidad de interpretaciones de la realidad rural ha llevado la discusión sobre los modelos alternativos de desarrollo económico a una polarización simplificadora que reduce el problema a la disyuntiva entre apertura o protección, como dos caminos únicos, irreconciliables y absolutamente antagónicos. Estas posiciones han contribuido negativamente a la formulación de estrategias consistentes para enfrentar la realidad económica del campo colombiano y han convertido la política sectorial en un conjunto de medidas coyunturales de reacción a las presiones de los actores del sector.

El desafío que enfrentamos nos obliga a introducir estrategias audaces, eficientes y realistas, que partan de una adecuada interpretación de las leyes y posibilidades de la economía, dentro de una visión instrumental para el logro del *proyecto nacional*, de comprender las características de los procesos de reforma de la economía mundial y de establecer acciones de corto plazo para cambiar nuestra forma actual de enfrentar el proceso de cambio.

Con ese fin se propone declarar una fase de transición, en la cual se hagan los ajustes necesarios para conducir la estructura económica en la dirección de una democracia económica, con compromiso social, eficiencia, posibilidad de competencia, orientada a la paz y la convivencia y sostenible ambiental y políticamente en el largo plazo.

La propuesta de la Misión Rural se orienta a la transformación de las estructuras económicas básicas que están impidiendo que logremos realizar el proceso de reforma económica en la dirección correcta. Los cambios radicales necesarios se centran en tres objetivos principales: nuevas reglas del juego, equidad en las oportunidades y el ajuste institucional. Este capítulo desarrolla el análisis y las propuestas para lograr nuevas reglas y los posteriores desarrollan los otros dos objetivos.

El desafío de la reconversión y diversificación productiva

Colombia se enfrenta a la necesidad de cambiar la orientación general de su estructura productiva rural desde una economía comercial cuya fortaleza se basa en la protección, hacia otra basada en la competencia y eficiencia, por cuatro razones básicas: garantizar los mejores productos a los mejores precios a los consumidores colombianos, generar más y mejores oportunidades de empleo productivo en el campo, mejorar la rentabilidad rural y ajustarse a un nuevo entorno mundial. Este proceso implica una reconversión y diversificación productiva, cuya naturaleza se evidencia al analizar dos casos:

El caso del sector agropecuario chileno, cuyas políticas de intervención y protección se basaron en el principio de ventaja comparativa, es decir, en la evaluación de las condiciones naturales y económicas para definir aquellos sectores en los cuales el país tuviera unas virtudes particulares que le permitieran ser más eficiente económicamente. De esta forma se establecieron planes por productos: forestales, frutícolas, lácteos, que encajaban muy bien dentro de las características ecológicas, sociales y económicas de la estructura chilena. A estos sectores se los protegió, al igual que hicieron otros países con sus economías agropecuarias, generando una estructura productiva y generalizando la institucionalidad y la organización social para su producción. En Chile, como en varios países del mundo, la definición de cuáles productos proteger fue determinante dado que, si bien el excesivo proteccionismo generó ineficiencias en la conformación de la estructura productiva, la reforma se centró en la modernización y profundización de acciones para elevar la eficiencia de esos mismos sectores productivos.

En el caso colombiano el criterio fundamental que se siguió para la definición de los productos que se protegieron fue el principio de sustitución de importaciones. Se siguió la lógica de reemplazar aquellos productos que estaban siendo importados, que ya tenían consumos importantes dentro del país, lo cual aseguraba una demanda existente y unos mercados de consumo configurados y permitía, en un plazo relativamente breve, crear las condiciones de crecimiento de determinados sectores productivos. Sin embargo, hay que destacar que el principio de sustitución de importaciones no necesariamente es compatible con el principio de las ventajas naturales o de las ventajas comparativas. Es decir, aquellos productos que se importan no necesariamente son los que optimizan la combinación de factores disponibles en la sociedad. Para el caso colombiano, esto implicó que la economía agropecuaria se consolidara alrededor de productos como cereales y oleaginosas, productos transitorios y de ciclo corto, característicos de países desarrollados de clima templado y con condiciones de alta protección que generan grandes desventajas comparativas para Colombia.

Esta apuesta a la creación de una estructura productiva basada en la sustitución de importaciones agravó las condiciones de ineficiencia del sector en su conjunto y se configuró un panorama de grandes debilidades competitivas

para nuestra economía agropecuaria comercial. En el nuevo escenario —caracterizado por el proceso de internacionalización de la economía, la priorización de las reglas de mercado para su operación y la reducción de los instrumentos de protección—, estos sectores productivos desarrollados dentro del ambiente proteccionista, más allá de su ineficiencia básica generada por los factores de protección, se ven enfrentados a gravísimos problemas de competitividad, que obligan a la incorporación de procesos de reconversión productiva mucho más exigentes que aquellos que debieron ser aplicados en el caso chileno.

En el marco anterior, se puede afirmar que Colombia se encuentra hoy ante un reto gigantesco de reconversión productiva. Es decir, de cambiar las líneas de producción actuales que obedecen al principio de sustitución de importaciones, por otras que recojan, aunque tardíamente, el principio de ventaja comparativa. Esto implica cambiar también la estructura de mercados, la cultura de producción, la orientación gerencial, la tradición tecnológica y la institucionalidad que se habían conformado.

Colombia no es una potencia agropecuaria que pueda mantener una producción competitiva con otras naciones, como Argentina o Australia que sí lo son. Estos países tienen condiciones que les permiten producir en gran escala, con altos rendimientos y bajos costos en los rubros genéricos, como el caso de cereales. En contraste Colombia tiene su fortaleza fincada en la diversidad tropical, que le obliga a dirigirse hacia una producción de nichos, es decir de productos diferenciados que, como en el caso del café, el banano o las flores, tienen grandes ventajas en mercados más pequeños que los de los cereales.

Los conocimientos disponibles sobre muchos de los productos promisorios de nuestra agricultura tropical y campesina se encuentran dispersos y no sistematizados, representados en un saber tradicional que ofrece grandes oportunidades si logramos organizarlo e incorporarlo a procesos de conocimiento y revalorización. Muchas prácticas agropecuarias, como las de menor labranza o las granjas integrales, ofrecen un gran potencial que hoy se desaprovecha y determina el reto de incluir la tradición como un elemento de la reconversión.

Es necesario reconocer que carecemos del conocimiento necesario para la identificación y aprovechamiento de esas ventajas comparativas. Los productos identificados como promisorios en Colombia como son los de frutas, zootecnia o forestales, carecen de una oferta tecnológica adecuada, de recursos humanos preparados para su gestión e información sobre los mercados potenciales. Esta es una grave debilidad del sector, que el Estado debe ayudar a subsanar en muy poco tiempo.

En consecuencia es necesario desarrollar esas nuevas líneas de producción, superando las grandes desventajas que se tienen frente a aquellos países que desde siglos han conformado su tradición productiva sobre la base de ventajas

comparativas. Como hemos insistido, las condiciones de operación de los mercados y la eficiencia de los productores son altamente exigentes y no se construyen espontáneamente ante la sola exposición de los productores a nuevas condiciones de competitividad.

Las perspectivas del mercado mundial de productos de origen rural son promisorias. Distintas proyecciones realizadas por especialistas coinciden en afirmar que, en un lapso de 20 años, el planeta deberá duplicar su capacidad de producción de alimentos, debido al mejoramiento general del nivel de vida en el mundo, al incremento de la población y a las demandas crecientes en el área farmacéutica y biotecnológica.

El desafío, para la economía rural colombiana, consiste entonces en replantear su estructura productiva orientándola hacia esos mercados crecientes, buscando con empeño dirigirse a los segmentos de mercado en los cuales aproveche las muy particulares ventajas que posee, tanto en la producción agropecuaria como en otros sectores económicos rurales. Este reto se materializa en dos tipos de estrategias fundamentales: una, modernizar aquellos renglones que tienen nichos potenciales de mercado, mejorando su competitividad nacional, y otra, reconvertir renglones, reaplicando los mismos factores productivos, en nuevas opciones con ventajas comparativas.

Estos dos procesos: el de modernización y el de reconversión productiva, forman parte de la racionalización de la estructura económica del sector, es decir, de la optimización del uso de los recursos disponibles.

Para llevar a cabo esta modernización productiva con orientación hacia los mercados, es necesario tener en cuenta los cambios presentados en los últimos años en la demanda por productos agroalimentarios. Los nuevos hábitos de consumo responden por una parte al cambio demográfico; a la creciente presencia de la mujer en los mercados laborales; a la preferencia por productos procesados; al mayor conocimiento y exigencia de calidad por parte de los consumidores colombianos y del mundo; a las mayores oportunidades en términos de diferenciación de productos en nichos de mercado exigentes en condiciones ambientales y estandarización de calidades; al vínculo creciente entre condiciones de salud y alimentos; al mejoramiento de las condiciones tecnológicas de comercialización de productos alimenticios que abre o cierra las oportunidades para acceder a mercados internacionales.

También la biotecnología ofrece nuevas oportunidades para un aprovechamiento más eficiente de la biomasa extrayendo subproductos que superen la producción tradicional. Es el caso de la caña de azúcar, a partir de la cual, además de la producción de azúcar, se extraen alcoholes y bagazo para pulpa de papel. En muchos otros productos, la utilización intensiva de todos los subproductos ofrece importantes oportunidades.

Pero recordemos que la producción agropecuaria no es la única vía de reconversión de la economía rural. Los sectores de servicios, comercio, transporte, construcción, minero y agroindustrial ofrecen excelentes oportunidades para la diversificación de la generación de riqueza y valor agregado rural y allí se generan las mejores opciones para la aplicación de los factores de producción, particularmente de empleo.

Este proceso de racionalización y de eficiencia productiva debe integrarse a la cultura, hasta generar una conciencia de mejoramiento productivo en todo el espectro de productores del sector rural para producir una transformación cualitativa.

Para orientar la estrategia de apoyo y fomento hacia la reconversión productiva es necesario tener en consideración unos principios básicos que deben orientar el proceso general:

El primer principio es revalorar la estructura productiva y los recursos disponibles, es decir, entender que el reto consiste en movilizar la estructura actual hacia una estructura más eficiente, no en crear una nueva; reconocer las debilidades pero muy especialmente las fortalezas y cambiar el peligroso discurso de descalificación de los campesinos y del empresariado rural colombiano.

El segundo principio es el de entender que el logro de la eficiencia, la modernización y la reconversión se dan a largo plazo, en un proceso de transformación del espacio económico rural que no es un punto de partida sino de llegada.

El tercer principio es que la eficiencia y la competitividad deben estar irrevocablemente orientadas y vinculadas al mercado, a la interpretación de las demandas de los consumidores y a la capacidad de responder a las señales de precio y de entorno macroeconómico.

La responsabilidad de la reconversión debería ser compartida entre los empresarios y el Estado, pero cada uno de ellos con un papel diferente. La decisión sobre los renglones productivos que mejor aprovechan las oportunidades del mercado, debe ser tomada por los productores, quienes deben asumir los riesgos, garantizar la inversión y apostar, bajo su responsabilidad, a ingresar en nuevos mercados.

Al Estado le corresponde brindar las condiciones para que las decisiones privadas tengan la mayor posibilidad de éxito posible, para lo cual se requiere que garantice la existencia de información adecuada, tecnología apropiada, recursos financieros abundantes, estabilidad de las condiciones de juego económico y respaldo en el manejo de las relaciones internacionales.

El papel de los empresarios es identificar y desarrollar buenos negocios, el papel del Estado es crear las condiciones para que eso sea posible y que cumpla con los criterios de equidad que exige el *proyecto nacional*.

El entorno económico para la reconversión y diversificación productiva

En el enfoque que ha venido manejando la Misión, la economía tiene la función de lograr la eficiencia y la racionalización del comportamiento general de la producción, pero está claramente adscrita dentro de una concepción más amplia de desarrollo, en la cual se privilegian las grandes metas y la necesidad de tener armonía en los objetivos de crecimiento económico, justicia social, estabilidad política institucional y sostenibilidad.

En ese sentido, el planteamiento económico de la Misión Rural se aparta de las visiones economicistas del desarrollo, según las cuales, la organización productiva y el crecimiento económico son los que marcan los objetivos y el carácter de la sociedad. En otros términos, la economía es subsidiaria de los objetivos políticos y culturales que decide la sociedad para el logro del *proyecto nacional*. La economía tiene un compromiso de orden social y político, que la obliga a incorporar a los criterios de eficiencia los de equidad y sostenibilidad. En consecuencia, la orientación del proceso económico debe estar ajustada a unos propósitos de orden nacional, pero sin condicionar ni arriesgar su eficiencia, es decir, la economía no debe ser libre en su orientación, pero sí en su operación.

Esto conduce al reto de crear una capacidad suficiente para direccionar el crecimiento económico y hacer que los intereses privados estén delimitados dentro de unos intereses de tipo colectivo y público. Sólo así será posible cumplir los objetivos más amplios que propone el *proyecto nacional*, mediante la suma de las actividades económicas y las interrelaciones de sus agentes. Para cumplir con este propósito, el Estado aplica políticas macroeconómicas que le permiten actuar como regulador de los agregados económicos y establecer las reglas de juego económicas y determinar las condiciones del entorno.

El entorno macroeconómico está íntimamente relacionado con la economía política, en tanto determina la equidad de unos intereses de grupo con respecto a otros. Por tanto la relación entre la economía y los objetivos de equidad o de estabilidad política está mediada por el entorno macroeconómico a través de decisiones de política comercial, cambiaria, fiscal y monetaria.

En la economía colombiana, la estabilidad macroeconómica, en la cual se han tenido logros muy importantes, generalmente no se ha traducido en esquemas más eficientes, redistributivos, estables y sostenibles y se ha comprobado que cuando se introducen perturbaciones en el equilibrio macroeconómico, se comprometen gravemente las condiciones del crecimiento económico y principalmente de la equidad. Un ejemplo de ello es la inflación, que golpea en mayor medida a los segmentos de población más pobre, o la tasa de cambio, cuyas perturbaciones golpean al mercado laboral. Se puede decir, entonces, que la estabilidad macroeconómica tiene sentido en tanto garantiza las posibilidades de eficiencia del

aparato productivo, aunque no determina, necesariamente, mejores condiciones de desarrollo económico. En otras palabras, es posible observar situaciones en las cuales la economía va bien y el país va mal.

Hasta hoy la estabilidad macroeconómica no ha podido garantizar la equidad y la sostenibilidad requeridas, poniendo en duda las ganancias del logro macroeconómico, reflejado en que cuando la economía va mal, el país sigue mal.

El sector rural y su dinámica económica, altamente interrelacionada con el comportamiento del sector agropecuario, se ve afectado en forma determinante por las decisiones macroeconómicas; como se aprecia en el análisis del comportamiento del sector rural durante la última década, la política sectorial agropecuaria se ha dedicado, en forma prioritaria, a compensar los efectos de las políticas macroeconómicas. Este es el caso de los fenómenos de revaluación de la moneda colombiana que ha afectado, en forma grave, la rentabilidad y las expectativas de inversión en el sector, aún con mayor incidencia que el proceso mismo de desmonte de la política comercial en los años 90²⁵.

Las variables que más afectan a la actividad económica del sector rural tienen que ver con la política cambiaria, ya que al desplazar la tasa de cambio se genera un fuerte impacto en los costos y la rentabilidad de los sectores, diferencial de acuerdo con la composición de insumos y productos (importados, nacionales, transables o no).

Los desbalances en la tasa de cambio implican ganancias extraordinarias o rentas asimétricas que benefician a unos y perjudican a otros. Los productos transables de la agricultura colombiana se han visto perjudicados por el proceso de revaluación que vive el país desde principios de los años noventa: los productores de bienes importables han tenido que competir con precios más bajos de los productos extranjeros y los productores de exportables han tenido pérdidas mucho mayores debido a la conversión de divisas a moneda nacional, con lo cual se les ha reducido la rentabilidad y la competitividad.

Los distintos tipos de exenciones o protecciones que se han manejado tradicionalmente en Colombia, particularmente para el sector industrial, han determinado condiciones asimétricas que perjudican al sector agropecuario y generan transferencias intersectoriales que discriminan al sector a largo plazo²⁶.

La política comercial, que se instrumenta básicamente alrededor de aranceles y otras medidas administrativas no arancelarias como vistos buenos o cuotas, ha impactado, en forma seria, la simetría de protección en el sector agropecuario: sólo muy pocos productos están altamente protegidos por la política comercial y

²⁵ Jaramillo, 1998. "¿Puede el sector rural colombiano ser un jalonador del desarrollo económico?". Colección de documentos de la Misión Rural.

²⁶ Balcázar, 1998.

arancelaria colombiana, y esto genera unas rentas altamente diferenciadas al interior de la misma actividad agropecuaria, distorsionando las señales de asignación eficiente y optimización de la estructura productiva, y frenando los procesos de reconversión en el espacio rural.

El acceso a recursos financieros y de capitalización para la actividad económica en el sector rural se enfrenta a una baja capacidad de ahorro y por tanto una baja disponibilidad de recursos que garanticen la liquidez suficiente para la dinámica económica. Por otro lado los serios problemas de eficiencia del sistema financiero conducen a un encarecimiento del dinero para las actividades productivas que se refleja en tasas de interés extraordinariamente altas en comparación con el entorno internacional y que resta competitividad al sector agropecuario y a la agroindustria. En el caso del sector agropecuario, donde se presentan márgenes relativamente bajos de rentabilidad, las altas tasas de interés son un impedimento estructural para el desarrollo y consolidación de proyectos productivos. Esta situación se agrava, coyunturalmente, cuando las decisiones de política monetaria que buscan restringir la liquidez elevan en forma extraordinaria las tasas de interés: en Colombia éstas son hasta cinco veces las de otros países en desarrollo.

En las propuestas que hace la Misión Rural, se parte de la idea de que la política macroeconómica tiene como responsabilidad prioritaria, además de la estabilidad, la protección a los sectores que mayor valor agregado generen a la economía. Esto implica introducir dentro de su agenda el objetivo fundamental de elevar el crecimiento de la economía hasta el nivel necesario para construir una base productiva que garantice estabilidad de largo plazo y equidad.

También es responsabilidad de la política macroeconómica crear seguridad y confianza, es decir, construir condiciones estables que les den a los agentes económicos la certidumbre necesaria para poder pensar y actuar estratégicamente en el largo plazo y restringir al máximo las actividades especulativas y atraer inversionistas tanto del sector rural como de otros sectores, incluso extranjeros, para que inviertan sus excedentes en él²⁷.

Es igualmente necesario construir un puente estable entre el contexto interno nacional y las condiciones internacionales de inversión, producción y comercio. Dentro del proceso de globalización e internacionalización de la economía, resulta literalmente catastrófico que la política macroeconómica impida que las señales de la economía internacional lleguen transparentemente a los agentes económicos de la nación.

La política macroeconómica debe dirigirse hacia una equidad intersectorial, que permita eliminar los sesgos contra algunos sectores de la economía, pues estos sesgos se han traducido en términos de intercambio desiguales, en los cuales

²⁷ Bernal, 1998.

el sector agropecuario tiene que producir cada vez más que proporcionalmente a los incrementos en productividad para obtener la misma cantidad de bienes y servicios de otros sectores de la economía. Este tipo de sesgos se han constituido en impedimentos estructurales para la construcción de una dinámica estable, permanente y a largo plazo del sector rural.

Esa equidad intersectorial debe ser compatible con un desarrollo económico estratégico, es decir, que si el *proyecto nacional* identifica unas áreas prioritarias para el logro de objetivos específicos de orden social, político y económico, el manejo de las variables macroeconómicas debe adaptarse a las exigencias de ese sentido estratégico del desarrollo.

A la política macroeconómica también le corresponde la responsabilidad de crear mecanismos que regulen las rentas extraordinarias en la actividad económica. Dicho en otros términos, la única justificación de orden ético, político y económico para que haya una apropiación individual de la utilidad por una actividad económica, es que esa utilidad genere un aporte al bienestar del conjunto social. Por tanto, aquellas actividades que significan rentas extraordinarias, solamente por el hecho de tener una situación privilegiada frente a los otros agentes económicos, son indeseables y perjudiciales. Esto se traduce en que el Estado debe tener la capacidad de regular la economía parásita que, sin generar valor, recibe rentas. Implica una intervención permanente del Estado para proteger los intereses del conjunto social (consumidores y productores), pero especialmente de aquellos que están comprometidos en crear riqueza para la sociedad (con más empleo, mejores productos, mayor satisfacción de los consumidores, mayor tributación para inversión social). En síntesis, la relación Estado-economía debe basarse en intervenciones transparentes que impidan que estructuras no democráticas, es decir, de ventajas de grupos particulares sobre la mayoría, tengan lugar dentro del proceso productivo.

Analizando lo anterior y teniendo en cuenta que el manejo de las variables macro no puede considerarse "neutral", surge una preocupación acerca de cómo podemos lograr un proceso de transición que requiere fuertes ajustes en la estructura de la economía, conservando la estabilidad macroeconómica.

Esto implica una revisión del compromiso de las autoridades macroeconómicas que tradicionalmente han mantenido una pretendida neutralidad frente a las necesidades políticas y sociales de la nación y recordar que, si bien la Constitución del 91 independizó el Banco de la República del Gobierno, no le redujo su responsabilidad sobre el mantenimiento de las condiciones de desarrollo eficiente y equitativo.

Este reto se presenta, por ejemplo, cuando hay que introducir acciones de choque en la economía, ya sea para proteger la estabilidad cambiaria, o para solucionar el problema del déficit fiscal o del déficit de cuenta corriente, simultáneamente.

neamente con la necesidad de instrumentar medidas estratégicas de gasto público como las que se requieren para la paz. Entonces, se generan escenarios contradictorios donde el *proyecto nacional* hace muy exigente el manejo macroeconómico.

Posibilidades y límites de la libertad de mercados

Característica del nuevo entorno mundial económico es la adopción generalizada de las reglas de operación de mercado, privilegiando la libre circulación de bienes, factores, servicios y productos, acogiendo las reglas de la oferta y la demanda y las decisiones racionales que le permiten a la sociedad en su conjunto optimizar la utilización de los recursos y obtener el máximo beneficio en términos de crecimiento, bienestar, progreso y desarrollo.

Dentro de las prioridades de orden social y cultural del *proyecto nacional*, el mercado cumple el papel de asignación racional y eficiente de recursos. Para ello es necesario construir el entorno macroeconómico y de reglas del juego adecuado.

Sin embargo, para poder obtener beneficios sociales y colectivos de los mercados, es necesario tener en consideración una serie de condiciones, de reglas de juego de operación que, en general, han mostrado ser altamente exigentes en términos de organización institucional y de la actividad económica y social. El conjunto de condiciones debe permitir que este juego entre oferta, demanda, precio, consumidores y productores tenga un entorno de operación favorable, que no se generen distorsiones, ni se dilapiden las posibilidades de crecimiento y organización social, que privilegian unos intereses privados frente a los intereses colectivos.

Dentro de esas condiciones de los mercados vale la pena destacar aquellas reglas que implican la necesidad de libertad y juego limpio. Se establece, así, la obligación de contar con mercados libres de factores de producción, de un elevado control social sobre el acceso a los mismos, de información amplia que permita que tanto consumidores como productores tengan la posibilidad de conocer las condiciones del proceso económico, para que en esa misma medida puedan optimizar sus decisiones.

Es fundamental que los productores y quienes obtienen beneficios de la actividad económica asuman la responsabilidad social que les corresponde y se comprometan en generar un mayor bienestar para la sociedad en su conjunto. Este compromiso se lleva a cabo a través del mejoramiento continuo de las técnicas productivas, la reducción de costos, la protección del medio ambiente, la búsqueda de la calidad en beneficio del consumidor y la inversión de sus utilidades en nuevas actividades productivas o de beneficio social.

Este sentido de la economía con una orientación hacia los mercados significa una renovación de las exigencias que han tenido los procesos económicos en Colombia, donde se ha operado alrededor de una economía capitalista pero con grandes precariedades en el conjunto de reglas y en el cumplimiento de principios básicos que regulen los mercados.

Los distintos diagnósticos han puesto en evidencia la poca capacidad de adaptación que tiene nuestro aparato productivo rural a las exigencias de un mundo marcado por la competencia de mercados. Colombia padece serias restricciones de eficiencia productiva y de su competitividad frente a otras estructuras productivas, en comparación a las cuales está cada vez más expuesta.

La competitividad busca ofrecer las mejores alternativas al consumidor, en términos de precio, oportunidad y calidad, por tanto obliga a adaptar la estructura productiva a las exigencias de los consumidores. Los productores colombianos, grandes o pequeños, están obligados a equipararse con los productores de otros países, de tal forma que puedan sostenerse en el juego del mercado.

En el caso colombiano, un conjunto de restricciones ha desmotivado el esfuerzo por reducir las barreras a la competitividad. El proteccionismo estableció parámetros e incentivos según los cuales el beneficio obtenido en la actividad económica no dependía, exclusivamente, de su eficiencia y competitividad, sino de ayudas definidas administrativamente por el Estado.

Es urgente transformar esos elementos que desincentivan la lucha por la eficiencia y eliminar las distorsiones a la formación de precios, ya que los agentes económicos se movilizan para obtener rentas generadas por este tipo de incentivos y no por la búsqueda de una mayor eficiencia.

Los principios que inspiran las propuestas sobre la organización del mercado parten de la necesidad de eliminar las barreras que condicionan las decisiones de los productores y que hacen que haya incentivos y motivaciones diferentes de la eficiencia y la competitividad. Un ejemplo clásico de estas barreras son los precios de sustentación, que a través de decisiones administrativas rompieron la dinámica de los mercados y eliminaron su capacidad de autorregulación.

Hechas estas reflexiones cabe preguntarse sobre cuáles son los objetivos sociales, políticos, de futuro que se le asignan a la economía dentro de un *proyecto nacional* basado en el progreso y en el bienestar de la sociedad en su conjunto. Una cuestión central es si la operación libre y adecuada de los mercados puede ser suficiente para lograr los objetivos del desarrollo, entendiendo que éste no es sólo crecimiento sino que debe estar acompañado de equidad, estabilidad y sostenibilidad, o si, por el contrario, el mercado debe tener unos parámetros de organización y de operación en los cuales se privilegian, en un momento determinado, ciertos objetivos concretos y específicos de la sociedad.

En su momento, las políticas se basaron en la interpretación de que la protección de ciertas estructuras productivas debería de conducir a obtener beneficios sociales de empleo, crecimiento, desarrollo rural y estabilidad. Sin embargo, la evidencia ha mostrado que no es en la intervención en los procesos de formación de precios y comercialización, sino en el marco general de objetivos de desarrollo donde se debe establecer la prioridad de los principios de equidad y sostenibilidad. En otros términos, las condiciones de desigualdad, elevados niveles de pobreza, limitaciones de acceso a los factores de producción por parte de conjuntos amplios de la sociedad, injusticia social y las condiciones políticas generales, establecen un escenario inicial en el cual se violan los principios de la operación de los mercados y, por lo tanto, actúa cada vez más hacia la profundización de estas desigualdades e ineficiencias propias de una estructura social inequitativa, con precario desarrollo político.

Por esta razón, es necesario insistir en que la pertinencia del debate no radica en si el esquema de la economía de mercado es el ideal, sino en la definición de los caminos que conforman el proceso de ajuste, de transición y cambio, de una economía con manifiestas ineficiencias hacia una economía con mayor equidad y eficiencia. Es decir, el proceso debe estar acompañado de políticas que permitan que el cambio se dé con el menor costo social posible.

Dentro de este proceso de cambio es necesario destacar y enfatizar que es tan importante cambiar las reglas de juego como cambiar las condiciones de punto de partida, es decir la distribución de las oportunidades en la sociedad. Si persiste una mala distribución de oportunidades en la sociedad es riesgoso y contraproducente en términos sociales y políticos el desmonte de estructuras de protección o compensación de esas grandes desigualdades ya que significaría la exposición de los más débiles a un juego supuestamente equitativo, pero en realidad signado por grandes desventajas para una porción importante de la sociedad.

En otros términos, una cosa es crear condiciones de mercado y otra es crear equidad en las oportunidades. Ambos procesos son igualmente necesarios, igualmente determinantes políticamente y en ambos se debe estructurar el programa de ajuste y transición. En Colombia y en América Latina se ha dado mayor importancia a la transición en las reglas de juego y muy baja prioridad a la transición en la equidad hacia las oportunidades, y el escaso compromiso político en este aspecto ha sido determinante en los pobres resultados que han ofrecido los esquemas neoliberales aplicados durante los últimos años en términos de equidad, justicia social, estabilidad y sostenibilidad.

El comercio internacional y la globalización

Otra característica del nuevo entorno económico es la influencia del comercio internacional en los mercados nacionales. Durante las últimas décadas

el mundo ha venido construyendo un nuevo sistema de relaciones, en la búsqueda de eliminar las barreras que han impedido tradicionalmente la liberación de los mercados y el intercambio comercial y económico entre las naciones²⁸.

El proceso de globalización o internacionalización de la economía adquiere un sentido político ya que las políticas internas están cada vez más relacionadas con las negociaciones o los acuerdos internacionales. De hecho, fruto de los acuerdos convertidos en normas de obligatorio cumplimiento para los países signatarios se han desarrollado reglas de juego internacionales, materializadas en la Organización Mundial del Comercio, y en una normatividad mundial sobre la operación de las economías. Esto conduce a un nuevo sentido de dependencia económica, ya no de una potencia central sino de unas reglas de juego de la economía mundial.

Una de las más grandes debilidades que afronta este proceso de integración de las economías mundiales es la dificultad de establecer reglas equitativas para agentes económicos que tienen condiciones de desarrollo, tamaño, capacidad política y tecnológica tan diferentes como las de los países desarrollados frente a los países en desarrollo y, por esto, llegar a tener una interrelación equilibrada entre los países se reconoce como un reto de largo plazo.

Las expresiones más claras de este proceso de internacionalización de la economía podríamos sintetizarlas en la búsqueda de la eliminación de barreras para el libre comercio, la reducción de las autonomías de los países para el manejo de su propia economía y el privilegio de la racionalidad económica de eficiencia del mercado que impregna los relacionamientos entre países²⁹.

Este proceso implica gestión de orden político y decisiones de los países en términos de sus intereses y condiciones para enfrentar y aceptar las nuevas reglas de juego.

En el proceso de internacionalización, vale la pena destacar las alianzas estratégicas entre países, que han conducido al multilateralismo y a la conformación de bloques económicos y han producido una transformación en las relaciones internacionales de cada nación. Ahora los países asumen estrategias conjuntas, comparten intereses, definen procesos de negociación con otros bloques que los fortalecen en los términos de intercambio y que les permiten aprovechar de manera óptima los procesos de integración económica planetaria.

La nueva conformación de bloques, particularmente el caso de América del Norte, de Europa y del Asia, establece para América Latina y sus países el gran reto de interactuar con sus homólogos en condiciones adecuadas de negociación y de defensa de sus intereses particulares.

²⁸ Bejarano, 1997. *Op. cit.*

²⁹ *Ibidem.*

Es claro que estos procesos de internacionalización se seguirán acentuando, que la nueva ronda de negociaciones de los acuerdos mundiales de comercio que tendrá lugar a partir de 1999, al igual que las experiencias tenidas en esta primera fase de integración de las economías, establecerán nuevas condiciones de diferenciación entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Así, se constituye en un objetivo fundamental para nuestros países construir una capacidad de negociación, de relacionamiento y de lucha por los intereses que vaya más allá de los meros acuerdos comerciales sobre aranceles, prácticas o trabas a la libre operación de los mercados.

Intervención del Estado en la economía rural

La operación de los mercados exige una autoridad suficiente para que todos los agentes se sientan seguros de la actividad económica en la cual participan. Este papel, ejercido por el Estado, obliga a la creación de instituciones que garanticen con suficiente transparencia los derechos de propiedad, los contratos, el libre funcionamiento de los mercados y la información, además de la justicia y la seguridad.

Se ha planteado, en forma simplista, que para que la economía de mercado funcione se debe minimizar al Estado, trayendo los fundamentos de la vieja teoría liberal: *laissez faire, laissez passer*.

La cuestión del Estado parte de la afirmación, y en ocasiones de la constatación, de que su intervención le resta posibilidades a la operación del mercado, limita su capacidad de optimizar la asignación de recursos, genera sesgos en lo social, asimetrías e ineficiencias en lo económico. En otras palabras, se interpreta que con la intervención del Estado se da al traste con el principio del libre mercado, de la formación de precios basados en la optimización de beneficios y con los roles y capacidades que en términos teóricos deberían estar solamente en manos de los particulares.

Frente a los procesos económicos o de gestión pública que han venido operando en nuestros países en las últimas décadas existe coincidencia en el sentido de que el Estado tiene como máxima responsabilidad, en lo económico, la de garantizar las condiciones de respeto a las reglas de juego del mercado. Es muy difícil determinar hasta dónde el Estado debe o no intervenir, lo que sí es claro es que el Estado debe privilegiar en todo momento el interés colectivo y lo público.

En el ajuste de la economía el Estado interviene en el desarrollo y en la conformación de los distintos sectores a través de políticas macroeconómicas: cambiarias, tributarias, comerciales, fiscales, monetarias, que generan estímulos a los agentes económicos para invertir en uno u otro sector.

Un caso que ilustra estas decisiones es el desarrollo del sector de la construcción en Colombia, que se convirtió en un sector líder del crecimiento y jalonamiento de otros sectores a través de un conjunto de medidas macroeconómicas que la favorecieron. La consecuencia de esta política es el establecimiento de reglas desiguales que desestimulan la actividad económica en los sectores que no son beneficiarios de dicha protección.

El proteccionismo implicó una política de intervención comercial en la economía agropecuaria con políticas donde el Estado tenía la capacidad de operar como un agente económico que no estaba sometido a las reglas del mercado, sino que tenía la discrecionalidad suficiente para fijar precios, condiciones de operación, restricciones en la oferta, regulación de inventarios y de las condiciones de operación de los mercados externos, tenía el monopolio de las importaciones y del almacenamiento, acopio y distribución de productos agropecuarios. Salvo muy pocas excepciones, el sector agropecuario ha sido el único sometido a estas condiciones de intervención. Sólo desde hace muy pocos años se han venido desmontando estas medidas, generando serias crisis en la operación de unos mercados que no estaban preparados ni conformados para operar como mercados libres.

Este panorama proporciona el punto de partida del proceso de transición donde la sustitución de importaciones, políticas macroeconómicas y comerciales, así como los mercados laborales o los mercados de factores de tierra y capital, estaban condicionados por la operación de una economía altamente direccionada.

De otra parte, en el plano institucional otra de las características de la estructura económica proteccionista ha sido una altísima complejidad institucional que ha conducido a la proliferación de organizaciones, entidades, programas, políticas, generando un mapa de difícil comprensión y dudosa eficacia.

El proceso de reformas económicas: de la protección a la apertura

Durante las últimas décadas la economía mundial ha venido sufriendo una serie de transformaciones acompañadas del fortalecimiento de las estructuras económicas capitalistas de mercado, en lo que puede denominarse las reformas económicas de finales del siglo XX. Colombia ha adelantado parcial y caóticamente este camino que permite esbozar cinco fases básicas.

La primera, propia de la estrategia de sustitución de importaciones, tuvo como objetivo el de crear una estructura económica productiva moderna, contó con un sistema de controles uniformes que cubría todo el conjunto de productos con medidas de protección. En lo que se refiere al comercio internacional, primaron las medidas de orden administrativo, tales como vistos buenos, licencias previas, listas de prohibida importación y altos niveles arancelarios y en el mercado interno;

se utilizaron precios de sustentación y subsidios a la comercialización. Este esquema se aplicó en Colombia durante los años sesenta y setenta y permitió estructurar la economía comercial del sector rural colombiano.

La segunda fase se dio en Colombia en los años ochenta y se caracterizó por la introducción de intervenciones más complejas al comercio, lo cual condujo a apoyos en la comercialización de ciertas líneas de productos cuya máxima expresión fue política de oferta selectiva. Estas medidas generaron asimetrías por el impacto diferencial entre líneas de producción debido a la creación artificial de precios relativos dentro del sector. En ese momento se pretendió responder a las nuevas reglas de comercio internacional que ya avanzaban hacia la liberalización.

La tercera fase fue la del desmonte generalizado de los controles, que en Colombia se inició a principios de los años noventa con el criterio de liberalización comercial o apertura. En el sector agropecuario se desmontaron en forma acelerada los mecanismos de intervención en precios y los controles básicos de comercio exterior. Los efectos de este proceso impactaron negativamente la operación de la estructura productiva del sector, conduciendo a una fuerte reacción, que exigió una política más gradual y selectiva. La intencionalidad existente detrás de estas medidas era la de presionar el cambio de rol tanto del Estado en la economía como de los productores frente a sus condiciones de rentabilidad y competitividad.

La cuarta fase, aplicada desde 1993, implicó una revisión de las estrategias de desmonte de los controles tratando de subsanar los impactos desiguales que genera el proceso de liberalización. En ella se han combinado los controles con medidas de apertura. Esta fase tiene como propósito la creación de condiciones adecuadas para la eficiencia y la competitividad y para los procesos de reconversión productiva nacional o de modernización de la economía.

La quinta fase es la que correspondería a la verdadera economía en apertura, regida por estructuras de mercado libre, sin intervenciones en precios, ni barreras comerciales a los mercados externos. A esta fase se debe llegar luego de haber realizado los ajustes a la estructura económica que le permitirán al aparato productivo interactuar eficientemente y sin desventajas con las otras economías del mundo.

Obstáculos a la reforma

El avance de la reforma económica se encuentra con una serie de obstáculos, producto de los diferentes intereses y fuerzas que existen y mantienen vigencia en el entorno institucional y político del país.

1. El diagnóstico dominante sobre reactivación productiva e interpretación de la crisis que se percibe en el sector se ha caracterizado por la defensa de los controles y poca comprensión sobre el compromiso que cabe a los

productores en lo relativo a factores de competitividad al interior de la empresa y del Estado en cuanto a las externalidades a la actividad productiva. Es muy importante el cambio de actitud de los productores, en particular con respecto al papel de los subsidios, que facilite un nuevo entorno de relacionamiento entre el sector productivo y el gobierno.

2. No hay plena conciencia de que la reforma económica es inevitable y que estamos obligados a asumirla con criterio de eficiencia y equidad. Son débiles los acuerdos de orden político, técnico y comercial, entre los agentes privados y el Estado para poder adelantar en forma conjunta y armónica la difícil tarea de adecuación de la estructura productiva y el manejo de los efectos perversos que ésta genera, garantizando esquemas de compensación o mitigación de las consecuencias y costo social de corto plazo.
3. Entre ellos es importante destacar los intereses de orden económico de aquellos productores que buscan conservar las ventajas que les ofrece el modelo de protección y que, en un proceso lógico de optimización de las posibles rentas generadas por la intervención gubernamental, han logrado conformar organizaciones y grupos de presión, particularmente gremiales que, con gran fuerza y capacidad, están dispuestos a defender el viejo esquema de intervención y protección.
4. Pero no solamente los agentes privados tienen intereses; fuerzas importantes de resistencia al cambio están representadas por las mismas estructuras burocráticas a las cuales la discrecionalidad de políticas comerciales o económicas les ha otorgado poder, roles de prestigio, influencia y, en muchos casos, corrupción. La expresión más clara de estos intereses es la resistencia de las instituciones públicas a ajustarse a las nuevas condiciones e inclusive la acción clara de sabotaje y distorsión de muchas de las medidas aplicadas.
5. Otro obstáculo es la ausencia de los intereses de los consumidores en las decisiones de eficiencia productiva, quienes carecen de niveles de representación y fuerza política para ser tenidos en cuenta en las decisiones que los afectan. Países desarrollados con estructuras económicas de mercado consolidadas, como Estados Unidos y Europa, tienen una estructura política en la cual los consumidores son determinantes en la formulación de políticas para los productores.

Propuesta económica para la transición

El proceso de reforma de la economía rural colombiana se ha visto enfrentado a un conjunto de dificultades que han conducido a un profundo retraso en los plazos para adelantarla, particularmente en lo relativo al ajuste de las condiciones de entorno, reconversión productiva, ajuste institucional y compromiso de todos los actores del sector. Esta debilidad, producto de un precario liderazgo general, pone en grave peligro las condiciones para enfrentar el nuevo entorno determinado por sus cambiantes condiciones.

Colombia está urgida de crear las condiciones que le permitan hacer del proceso de reforma económica un soporte eficiente para el desarrollo y sólo está asumiendo los altos costos de su indecisión. Por tal razón la Misión Rural propone la implementación de un conjunto de acciones de política, de carácter temporal, con plazos y compromisos de metas claros y definidos, que permita cambiar el sentido de las tendencias actuales del procesos económico, que ni mantiene un modelo anterior ni logra crear las condiciones para un nuevo modelo.

La economía de transición es una economía de paz, que genera compromisos y presiona cambios estructurales, pero más allá de éstos, se busca un redireccionamiento del desarrollo.

Sin embargo, esa transición y ese redireccionamiento no pueden hacerse por fuera de las lógicas y las leyes de la economía: tomar decisiones que alteren la estabilidad macroeconómica del país para hacer procesos de transición es uno de los más importantes desafíos de la sociedad colombiana. Por tal razón, es necesario crear una economía para la transición, que rompa las posiciones extremas en que se mueve el discurso económico actual, entre quienes privilegian la estabilidad y terminan defendiendo el *statu quo* y quienes a la ligera pretenden introducir cambios que pueden alterar y hasta destruir las estructuras económicas que, aún con problemas, operan en la sociedad colombiana. La economía debe crear condiciones para que ese tránsito se haga sin sacrificar la viabilidad del *proyecto nacional* pero con el compromiso claro de transformar el sendero por el cual marcha hoy nuestra estructura económica.

En esencia, la pertinencia del proceso de transición económica radica en encontrar los elementos y el camino que nos permitan construir propuestas alternativas a un Estado proteccionista tradicional o a unas condiciones neoliberales generalizadas, dentro de un marco de estabilidad, equidad y eficiencia.

Objetivos de la economía rural para hacer posible el proyecto nacional

Dentro del marco orientador del *proyecto nacional* se hace necesario establecer una política económica rural que se rija por principios de paz, desarrollo territorial, eficiencia, seguridad alimentaria y soporte al proceso de transición económica y política.

Crear una economía para la equidad y la paz

Es innegable la responsabilidad de la economía en la creación de convivencia y, por tanto, la necesidad de ajustarse a una economía de paz, centrada en la redistribución y la riqueza social sobre la riqueza individual, en oposición a una economía sin sentido o una economía de guerra.

Este objetivo conduce al incremento de las oportunidades de los miembros de la sociedad para participar dentro de los procesos económicos de eficiencia que ofrece el mercado, ya sea mediante el acceso a factores productivos, la educación o la eliminación de las discriminaciones de orden político o económico.

El principio de integración, es decir, el establecimiento de procesos de orden económico y productivo que tengan como propósito fundamental reducir la exclusión económica y social, forma parte de una economía de paz. Una economía de integración significa que dentro de un marco democrático de libres elecciones de los individuos y de las comunidades, exista un proceso de orden económico que genere riqueza y distribución a todos los miembros de la sociedad.

La economía para la paz implica el compromiso de reducir al máximo los factores instigadores de exclusión y violencia. De hecho, la violencia económica que está determinada por la utilización ventajosa de las condiciones relativas de los distintos agentes económicos, por la discriminación en los procesos de producción y consumo y por la insolidaridad, especialmente con el factor trabajo, es la raíz de los problemas de la violencia política. Este propósito significa que la economía debe tener claramente en la mira la estabilidad política e institucional de la sociedad.

Por último, una economía para la paz implica un compromiso, a corto plazo y dentro de un marco de transición, con unas estrategias de orden redistributivo que cambien radicalmente la dotación de los agentes económicos y garanticen mecanismos para que los incrementos de productividad y rentabilidad de las actividades económicas en el sector sean distribuidos a todos los miembros de la sociedad rural.

Crear una economía para el desarrollo territorial

Este objetivo se relaciona directamente con una economía para las regiones rurales, ya que, tal como se ha venido insistiendo en el enfoque territorial de la Misión Rural, la economía es un instrumento básico para el afianzamiento de las regiones o para la creación de distorsiones, desigualdades y asimetrías entre ellas.

Por esto, el proceso económico debe reconocer la heterogeneidad cultural, ecológica y social de cada región y las diferentes motivaciones y oportunidades que éstas presentan a los distintos agentes económicos. Se requieren, entonces, estructuras económicas acordes con esa heterogeneidad, fundamentadas en la posibilidad de racionalizar la utilización de los recursos naturales, humanos y culturales de cada región, y que incorporen los conceptos de proyecto regional y proyecto local como instrumentos movilizados de la estructura productiva, de la inversión, y de las decisiones individuales de los productores, con miras a un fortalecimiento de las unidades territoriales colombianas.

Crear una economía para la seguridad alimentaria

Un objetivo fundamental de toda la política rural, y que la caracteriza dentro de todo el espacio económico nacional, es el de la seguridad alimentaria. Los alimentos, a diferencia de otros bienes de la economía, son absolutamente indispensables y las políticas del sector rural deben garantizar obligatoriamente su disponibilidad de acceso a toda la población, especialmente si se tiene en consideración la fuerte relación existente entre la pobreza y el consumo alimentario. En ese sentido, la economía en su conjunto debe privilegiar claramente al consumidor, es decir, que su finalidad debe estar centrada en los 40 millones de consumidores colombianos y que las estrategias de precios, de producción, de apoyo y de comercio internacional, tienen que estar balanceadas en beneficio de los consumidores, sin sacrificio de los productores.

Crear compromiso de la economía con la eficiencia

El cuarto objetivo de lo económico en el desarrollo rural es el compromiso de la economía de eficiencia. Las bases para alcanzarla se encuentran en cuatro elementos: el primero consiste en mantener la orientación hacia los mercados y en el esfuerzo por alcanzar estándares razonables de competitividad; en segundo lugar, es indispensable que los procesos económicos sean rentables, es decir que generen excedentes que sirvan de incentivos para que los interesados se mantengan en ellos, sean más creativos, asuman más riesgos, innoven de mejor forma y avancen en la generación más acelerada y fuerte de la riqueza de la sociedad. De otra parte, el proceso económico debe involucrar el concepto de sostenibilidad; en este sentido la eficiencia tiene que ser una eficiencia de largo plazo. De allí que la eficiencia que se pregona en este objetivo es una eficiencia estructural y de largo plazo que busca la sostenibilidad económica y ambiental del modelo.

Atributos de una política económica rural

El análisis económico realizado por la Misión Rural y presentado en este capítulo, permite proponer un conjunto de estrategias que se acogen a unos principios básicos:

Política activa

El primer principio es el de una política activa para el sector rural, que se exprese en acciones, metas e instrumentos de operación e intervención y que parta de la regulación y orientación del Estado inspirado en el *proyecto nacional*.

La justificación y pertinencia de una política activa de orden económico surge de la filosofía general que engloba el pensamiento económico de la Misión,

pero también del análisis de las condiciones particulares con las cuales debe operar hoy en Colombia: la primera de ellas se expresa en las importantes externalidades que afectan a la actividad económica del sector rural y que constituyen esa débil competitividad del país como conjunto.

Esta competitividad nacional actúa como una externalidad para el productor individual, ya que él no la puede controlar, llegando a ser determinante de su competitividad final y condicionando sus esfuerzos por ser más eficiente y productivo. En otros términos, se puede decir que la competitividad de las firmas colombianas frente a las de otros países depende en gran medida de las condiciones del escenario en el cual se desarrollan. Dentro de estas externalidades se encuentran elementos como: precariedad relativa en la dotación de infraestructura; distorsiones y debilidad de las instituciones; poca claridad en las reglas de juego que organizan y dan señales a los productores; problemas en la distribución de la tierra y del acceso a los activos productivos; problemas de conflicto político armado y de violencia que generan un entorno de inseguridad, de altos costos de transacción y de desestímulo a cualquier organización económica en el sector rural.

Además de estas externalidades, justifican también una política activa las distorsiones en los mercados externos, reflejadas en la protección que ejercen los países desarrollados sobre su producción agroalimentaria y en las barreras de orden sanitario, administrativo e inclusive político que condicionan el acceso a los mercados internacionales y a la transparencia de éstos.

La política activa también se justifica en la necesidad de adelantar un urgente y cuidadoso proceso de transformación productiva, modernización y reconversión, que requiere de diversas formas de apoyo y orientación. Ésta, sin embargo, no debe minimizar la responsabilidad de los agentes económicos individuales de saber leer las condiciones adversas y moverse dentro de ellas tratando de buscar las mejores oportunidades para sus actividades.

Nuevo papel del Estado

El segundo principio de la política económica es el concebir un nuevo papel del Estado en la economía, que implique una delimitación de sus formas de intervención sobre la base de ser un direccionador macro que garantice que los grandes objetivos de orden político, cultural y social que entraña el *proyecto nacional* se traduzcan en acciones específicas del desarrollo económico. Dentro de este nuevo papel el Estado debe cumplir tres funciones básicas: ejercer su poder de regulador para crear condiciones deseables dentro del conjunto de la economía; mejorar las condiciones de competitividad del país como entorno de la actividad económica, pasar de externalidades negativas a externalidades positivas (seguridad, infraestructura, instituciones) para elevar la competitividad

de la producción del sector rural; intervenir directamente en los procesos de redistribución y dotación inicial de activos para garantizar la equidad y la distribución eficiente de la riqueza en la sociedad.

Esto implica reducir el grado de intervención del Estado en cuanto toca con su actividad directa como agente económico, pero aumentar su capacidad como gran regulador y promotor de todo el proceso económico en su conjunto. Particularmente, desde la perspectiva de la transición se requiere un Estado fuerte, tanto en su legitimidad como en su capacidad de gestión.

Hacia el libre juego del mercado

El tercer principio está basado en el libre juego del mercado, es decir, en crear un ambiente que privilegie las decisiones racionales de los mercados a partir de señales correctas, con mayor información y con esquemas normativos de protección para las decisiones de los actores individuales. Esto implica, además de una adecuada información, que las intervenciones por parte del Estado se hagan a través de incentivos y señales que estén dentro de la misma lógica de operación de los mercados, tales como subsidios a la demanda, inversiones en tecnología e infraestructura, y no reemplazando a los actores en su proceso de toma de decisiones. Igualmente, implica la reducción de las acciones administrativas sobre el mercado, que generan discrecionalidad de la autoridad pública con respecto a la asignación de rentas o a los procesos comerciales.

En síntesis, lo que se busca es permitir que la lógica y la dinámica propia de la economía de mercado funcionen y operen en beneficio del crecimiento económico y de los objetivos globales de la sociedad.

El sentido multisectorial de lo rural

Por último, el cuarto principio que es necesario destacar como fundamento de la política económica, es el criterio multisectorial de la economía rural, que se traduce en la desprimarización de la economía rural. Es decir, en el reconocimiento de que la economía rural va mucho más allá del sector agropecuario y de que una economía fundada en lo territorial involucra lo industrial, lo comercial, el transporte, los servicios financieros, el sector agropecuario, el minero y todas las interrelaciones de orden económico que se dan al interior de los espacios rurales.

Por eso, la política económica debe ser de amplio espectro, con altas posibilidades de coordinación y generación de sinergias entre los distintos sectores.

Instrumentos de una política económica rural

Existe una variedad limitada pero poderosa de instrumentos que permiten el cumplimiento de los objetivos propuestos, dentro de los cuales se trazan las líneas de acción que propone la Misión Rural.

1. La normatividad que recogiendo los principios básicos generales, los concreta en un marco legal que por su condición de obligatorio cumplimiento permite organizar la operación de los agentes económicos. Igualmente, permite establecer el *proyecto nacional* y los ajustes institucionales para el logro de sus propósitos.
2. Desarrollo institucional, entendido en su dimensión organizacional, fundada en entidades especializadas, con capacidad de gestión para llevar adelante las tareas que implica la orientación de la economía. Desarrollo institucional tanto de entidades privadas como de entidades públicas tal como se establece en las propuestas políticas de orden institucional de la Misión. La utilización de este instrumento implica que la estructura institucional debe tener consonancia con la política propuesta y sus objetivos.
3. Decisiones sobre las variables macroeconómicas, que deben permitir garantizar un entorno sano para todo el proceso económico.
4. Esquemas de protección, utilizados en la política del sector agropecuario y del sector industrial colombiano. Se traducen en un conjunto de medidas regulatorias de la política comercial y se expresan en un proceso específico de formación de precios dentro de la economía.
5. Subsidios que, aplicados por la vía del gasto público, implican transferencias de unos sectores a otros mediadas por una acción específica, una programación y una definición de políticas estratégicas del Estado. Este esquema de subsidio se aplica para compensar aquellos agentes económicos o comunidades o regiones que por distintas circunstancias tienen desventajas extraordinarias con respecto a otros competidores nacionales o internacionales. Los subsidios también se pueden aplicar para la reasignación de activos productivos, es decir, para aquellos procesos que buscan la democratización patrimonial de los agentes económicos, frente a los factores de producción.
6. La intervención pública sobre la base productiva de la nación, correspondiente al gasto público de inversión en infraestructura, tecnología, capital humano e información, con el cual el Estado responde a su obligación de garantizar la mayor competitividad posible del país frente a otros países.
7. La definición de grandes orientaciones generales del desarrollo económico que, aun cuando es menos tangible que los anteriores, es un elemento fundamental para alcanzar un liderazgo del *proyecto nacional* y para generar una cultura en los agentes económicos que los lleve a orientarse voluntariamente hacia los principios de democratización y de participación, de solidaridad y de eficiencia, de crecimiento y de estabilidad. En esencia, es

el factor de motivación que debe generar un sentido de adscripción de los agentes económicos al *proyecto nacional*. Si se quiere es el poder del discurso, el aporte indispensable de la utopía a la orientación del proceso económico.

Líneas de acción de la política económica rural

Para poner en marcha un proceso de transición sólido, la Misión Rural propone un conjunto de dieciocho acciones prioritarias que deberán permitir crear las condiciones económicas para un crecimiento eficiente, equitativo y sostenible.

1. Mayor participación institucional del sector rural en las decisiones macroeconómicas

Urge que la política económica del Estado incluya una mayor participación y poder de gestión y decisión del sector rural y específicamente de sus instituciones. Es urgente reparar la débil presencia sectorial relativa y lograr una mayor capacidad de incidencia en las decisiones de orden macroeconómico. Esa mayor participación debe permitir equilibrar el juego de intereses y poderes que marca el entorno de las decisiones macroeconómicas en el país. La participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como parte del equipo económico del Gobierno, será clave en este propósito.

2. Manejo del déficit fiscal

La Misión Rural comparte la prioridad que tiene dentro de la política macroeconómica la solución al déficit fiscal. En términos de ingresos es necesario mejorar los niveles de recaudo de impuestos y control a las economías ilícitas, particularmente al contrabando, pero sobre todo se requieren acciones respecto de los gastos.

Es necesario abocar el tema de la repriorización de las inversiones públicas, a partir de los planes de desarrollo, consecuentemente con el *proyecto nacional* y con la necesidad de financiar la transición que garantiza un verdadero proceso de paz. La magnitud de las inversiones que se requieren para el ajuste estructural del sector rural no pueden recaer en un crecimiento exclusivo del gasto público, sino que debe distribuirse en tres criterios: repriorización, mayor eficiencia y mayor inversión privada.

Igualmente, es necesario propender a la eficiencia del gasto público; es indispensable el diseño y montaje de sistemas de seguimiento y evaluación que no sólo midan la gestión, sino también el impacto de las inversiones públicas, ya que en el sector rural estas inversiones han demostrado una relación costo/beneficio desfavorable.

El otro componente de las recomendaciones para atender el déficit fiscal en el sector rural, consiste en propiciar políticas que sustituyan fuentes públicas por fuentes privadas. Es decir, crear incentivos a la inversión privada para el desarrollo productivo y reorientar las inversiones públicas hacia las responsabilidades que realmente le competen al Estado.

Para aumentar la eficiencia y el control fiscal, es necesario revisar el régimen de financiamiento de las entidades territoriales a la luz del proceso de ordenamiento territorial, fijar las competencias e instrumentación institucional para la gestión de las entidades territoriales.

3. Modernización del sector financiero

La tercera propuesta apunta a una apertura y modernización del sistema financiero para el sector rural, con principios de eficiencia y competitividad. Esta propuesta implica la modernización de instituciones de intermediación financiera, particularmente de la Caja Agraria, dentro de un esquema de libre competencia que fomente la participación de más intermediarios financieros en el sector rural y aumente la flexibilidad de los productos financieros ofrecidos al sector. Además, debe actuar como acompañamiento de los proyectos productivos, compartiendo el riesgo e incrementando la rentabilidad real a partir de la reducción de los márgenes de intermediación y de las tasas de interés.

Otro elemento es el de generar procesos que permitan el flujo de capital financiero internacional que compense, en el mediano plazo, los déficits de ahorro de la economía colombiana y, particularmente, del sector rural con mecanismos como los propuestos más adelante.

4. Armonización de la política comercial y la política macroeconómica

La cuarta propuesta es la de buscar mecanismos de coordinación y armonización de la política comercial y la política macroeconómica. Las decisiones de política macroeconómica y las de política comercial, los procesos de negociación internacional y, en general, los acuerdos de modernización y competitividad del sector rural, deben ser coincidentes para el buen funcionamiento de la economía rural. Se debe evitar repetir experiencias como la de la primera mitad de los años noventa, cuando se emprendió el proceso de apertura comercial en un entorno macroeconómico adverso, que generó resultados negativos para la modernización y el logro de mayor eficiencia productiva.

5. Compromiso macroeconómico con la paz

Se propone realizar una reflexión que permita establecer una verdadera política macroeconómica para la paz. Ésta debe ser éticamente consecuente con los recursos que se requieren dentro del proceso de paz que se iniciará en Colombia; debe hacer viable, con el menor traumatismo y los menores costos sociales, el proceso de transición económica y política; y debe dibujar un camino cierto para que la alta inversión que representa la paz en Colombia pueda ser posible con financiaciones de muy largo plazo, sin sacrificar la estabilidad y la capacidad de crecimiento económico.

6. Política de protección a la actividad económica en el sector rural

Una política estratégica de protección para las actividades económicas rurales deberá proporcionar la capacidad de transformación productiva con los menores costos sociales y económicos posibles.

En Colombia, para los productos transables, el esquema de protección se ha caracterizado por una política comercial que impone barreras a la importación de productos, permitiendo que los precios no sean determinados por el mercado internacional, sino por los costos de la producción nacional. Estas medidas de protección repercuten en que los consumidores pagan un precio por encima de lo que podrían pagar si ese bien fuese importado de países con mejores condiciones de oferta o con subsidios que permiten que sus precios en el mercado internacional sean más bajos. Este esquema de protección se mantiene aún para un conjunto importante de productos en Colombia, lo que involucra una transferencia de recursos del consumidor al productor.

Otro instrumento de protección que se utiliza en Colombia son las franjas de precios que buscan estabilizar los precios nacionales frente a los internacionales y que operan de forma tal que cuando el precio internacional cae el arancel sube y viceversa. De esta forma se diluye el efecto de la volatilidad de los precios internacionales sobre los mercados internos.

La protección vía precios para los productos no transables se ha hecho a través de los precios de sustentación que rigieron hasta principios de los años noventa. Se trataba de precios definidos por el Estado, determinados por las condiciones de costos de producción, que generaban distorsiones en las señales de mercado para los productores y se constituían en desincentivos a la eficiencia económica.

Estas medidas de protección han sido incorporadas dentro del paquete de instrumentos no aprobados por la Organización Mundial de Comercio y se han pactado procesos de desmonte de acuerdo con las condiciones de cada país. En particular, los países en desarrollo tienen ventajas en el sentido de que pueden seguir utilizando estos mecanismos mientras consolidan los procesos de modernización o de reconversión productiva.

Otro instrumento utilizado para la protección son los sistemas de compensación. Éstos buscan compensar las pérdidas de un productor por condiciones ajenas a su control: carencia de vías, de infraestructura de comercialización, o condiciones extraordinarias que lo ubican en desventaja frente a productores de otras naciones. Estos sistemas de compensación han estado orientados básicamente hacia subsidios al transporte o al almacenamiento y aún siguen funcionando para algunos productos. Estas compensaciones son mucho más acordes con los mercados, dado que reconocen factores cuya intervención no implica señales equívocas para las decisiones racionales de los productores.

Frente a este marco, la propuesta específica de la Misión Rural es un esquema estratégico de protección, que sustituya los instrumentos mencionados anteriormente. El proceso de desmonte de la protección debe ser gradual, con progresividad y selectivo, es decir, debe tener en consideración los productos individualmente; debe generar compromisos de eficiencia, modernización o reconversión, es decir, debe ser una transacción entre la sociedad, representada por el Estado, y los productores, con calendarios creíbles y ajustados a los acuerdos internacionales.

La protección debe eliminar las profundas asimetrías que existen en la actualidad, generando esquemas más equitativos que no otorguen beneficios extraordinarios a unos productos, ya que esto termina perjudicando en el mediano plazo a los productores con menor protección.

El proceso de protección y compensación hacia un mercado sin intervención está relacionado con el proceso de reconversión y modernización productiva. Las posibilidades y la situación de protección que se tiene hoy deben garantizar que en el escenario futuro de no protección, la producción tenga la capacidad de competir, eficientemente, con otras economías. Los niveles de protección existentes en Colombia deben considerar tiempos y programaciones que permitan hacer negociaciones con otros países, es decir, que el tiempo de desmonte de las protecciones no dependa exclusivamente de las condiciones de la oferta internacional, sino que deben permitir grados de libertad y márgenes de negociación en los procesos de integración y conformación de bloques económicos en el proceso de internacionalización de la economía.

Además, es necesario considerar, como un último componente de los criterios de esta política de protección, el hecho de que los mercados mundiales de alimentos tienen hoy grandes distorsiones por los altos subsidios que son pagados en los países desarrollados, o por las barreras de orden arancelario o no que existen en otros países con los cuales se está en proceso de negociación de acuerdos comerciales.

7. La reducción de los costos de transacción

Los costos de transacción significan sobrecostos que debe asumir un productor por razones ajenas a su actividad productiva misma, es decir, como compensación por las ineficiencias de la estructura institucional que rodea a la actividad económica. Ejemplos son los costos de transacción que se generan por la violencia (“vacunas”, cuotas de seguridad, extorsión) y la corrupción. Estos costos de transacción son demasiado elevados en Colombia en relación con otros países competidores y generan una pérdida de rentabilidad y competitividad³⁰.

En Colombia, los costos de transacción están generando una altísima ineficiencia y sesgos en las inversiones; por su naturaleza y origen marcan grandes diferencias entre líneas de producción y subsectores de la economía rural, ya que no todas las actividades son afectadas de igual forma, lo que hace que la dinámica productiva de racionalización privilegie ciertos sectores por razones diferentes del potencial productivo y opciones en los mercados.

La reducción de los costos de transacción obliga un ajuste institucional hacia la eficiencia y hacia la paz. Las acciones de reducción de costos de transacción están íntimamente ligadas con las transformaciones institucionales, en las cuales se busca generar una mayor eficiencia en la acción pública mediante la racionalización de la estructura de las entidades y el mayor control social. Pero es necesario acompañar este proceso con acciones que busquen la modernización de los procesos de soporte que acompañan la actividad económica, particularmente los de comercialización y transporte de los bienes agroalimentarios.

La Misión Rural identifica como urgente un análisis más detallado de las fuentes de los costos de transacción de las actividades económicas rurales y su seguimiento permanente, de forma que se establezca un plan dirigido a corregir sus orígenes en dichas fuentes, como un compromiso conjunto de Estado y productores.

8. La voz de los consumidores

Se hace necesaria una estrategia que brinde al consumidor un espacio en la gestión política y de decisiones del sector, como otro actor de la actividad. La voz de los consumidores como veedores que expresan sus demandas, es fundamental para orientar de una forma más eficiente la actividad productiva. En las economías desarrolladas los consumidores tienen la posibilidad de establecer condiciones de calidad, oportunidad y de otros atributos, con base en los cuales se orienta la actividad productiva. La posibilidad de contar con los consumidores como una fuerza real garantiza que los compromisos de eficiencia de los productores se hagan realidad.

³⁰ Bernal, 1998.

Se propone el establecimiento de las Ligas de Consumidores, la presencia de éstos en foros de decisión de política rural y su vinculación a toda la estrategia de seguridad alimentaria nacional. En la definición de políticas del sector rural se debe generar una cultura que considere los requerimientos que hacen los consumidores y sus demandas, rompiendo el esquema básico de toda la política agropecuaria colombiana que está basada en los productores. El empoderamiento de los consumidores se considera, entonces, un paso fundamental en la modernización de las políticas para el sector rural colombiano.

9. Expectativas para la inversión privada

Los procesos de transición y el logro de la paz dependen de la provisión de recursos financieros suficientes para dinamizar la producción en el sector rural colombiano. Es claro que las propuestas incorporadas por la Misión Rural requieren de aportes económicos para su desarrollo y que, como se ha insistido, la transformación política, institucional y económica implica una mayor disponibilidad de recursos en el sector rural.

Es necesario distinguir el papel de la inversión privada y de la inversión pública en el sector y asignar, en forma coherente y realista, las posibilidades y responsabilidades que tiene cada una de ellas. Al analizar las condiciones de financiamiento de la actividad productiva rural, se observa la primacía de las inversiones privadas sobre las públicas: no más del 5% del total de la inversión que se hace para apoyar o desarrollar la actividad productiva en el sector rural colombiano es de origen público, el 95% restante es de los agentes privados. Esto muestra la necesidad de apuntar prioritariamente a estrategias que busquen incrementar los flujos de recursos privados para financiar y capitalizar al sector rural. Por su parte, el desarrollo social corresponde esencialmente a los recursos públicos, como responsabilidad del Estado.

Los niveles de inversión en el sector rural son muy bajos, inclusive buena parte de los excedentes generados en él se invierten en otros sectores de la economía, significando transferencias reales del sector rural hacia otros sectores. La explicación de esta baja inversión en el sector rural toca con restricciones en el ahorro nacional y con factores relacionados con la estabilidad, riesgo y seguridad de las inversiones que generan una percepción de riesgo real muy alto en comparación con el de otros sectores de la economía, particularmente por parte de los inversionistas externos en el sector rural³¹.

Entre estos factores también se cuenta la precariedad en la protección de los derechos de propiedad que implica inseguridad de los contratos económicos

³¹ Balcázar, 1998.

y baja capacidad de acción de la institucionalidad encargada de defender los derechos de los particulares.

Sin duda, también la carencia de una definición clara de la importancia del sector rural dentro de las políticas generales de desarrollo genera señales no atractivas para la inversión. La inestabilidad de las políticas y su discrecionalidad reflejada en sistemas asimétricos de protección que condicionan la rentabilidad de las actividades económicas a decisiones que pueden cambiar de un momento a otro, desestimulan las inversiones a largo plazo.

Por otra parte, el poco conocimiento y análisis objetivo de las condiciones del sector rural, que ha conducido a la sobreestimación de los problemas productivos del sector, crea un ambiente de crisis permanente, que desestimula aún más la inversión de nuevos agentes económicos.

Finalmente, las políticas macroeconómicas que favorecen determinadas estructuras o sectores productivos, también generan incentivos que distorsionan la libre decisión de los inversionistas ante condiciones de rentabilidad y oportunidad semejantes, restándoles atractivo a las inversiones rurales.

De todo lo anterior se desprende que el desafío es lograr aumentar el flujo total de recursos que se invierten en empresas localizadas en el sector rural. Y es, por tanto, el objetivo de esta propuesta multiplicar progresivamente, en un proceso de largo plazo, inversiones estables que capitalicen el sector rural y que mantengan un flujo permanente de recursos que posibilite el proceso de transición económica, de reconversión y de posicionamiento de las actividades económicas en los escenarios de mercados nacionales e internacionales.

Para esto, es necesario crear un entorno favorable para la inversión en el sector rural en términos comparativos entre las inversiones en otros sectores de la economía y en el sector rural, en un espacio de competitividad. Es necesario reducir el riesgo, percibido y real, para las inversiones en el sector, ya que la inversión privada no se puede forzar, sosteniblemente, a largo plazo.

Por lo tanto hay que dar prioridad en la política a una nueva concepción de la inversión para el sector, que determine que la responsabilidad del Estado en hacer crecer la inversión privada debe significar una especialización de las inversiones públicas, de tal forma que funcione bajo un criterio de alto multiplicador. En otras palabras, el objetivo consiste en que cada peso invertido por el Estado atraiga muchos más del sector privado y no que un peso del sector público reemplace otro del sector privado. Este principio tiene grandes implicaciones en la visión de la inversión pública y en la fundamentación de la política sectorial para atraer capitales privados.

Para incrementar la inversión privada se propone una estrategia de manejo de expectativas de los inversionistas. El objetivo es lograr una reducción de la in-

certidumbre y del riesgo actual que pesan sobre el sector rural. Para esto es necesaria la construcción de un discurso de política general creíble, estable y de largo plazo, que manifieste la prioridad del sector rural no como mera retórica, sino como un verdadero acuerdo nacional de apoyo a él. De hecho, para los inversionistas es muy importante que exista una manifestación de Estado, con respecto al papel que desempeñará el sector rural en el futuro, con manifestaciones explícitas que den credibilidad a un llamado a la movilización de recursos en este sector.

El segundo componente de esta acción es el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia en el sector. El tema de la paz, es importante no tanto en términos de lograrla como presupuesto para crear el entorno de inversión, sino como un mensaje claro del Estado con respecto a una estrategia de largo plazo que reemplace la actual volatilidad de las estrategias, el manejo coyuntural y la improvisación, que son enemigas de la voluntad de inversión privada en el sector.

Finalmente, es necesario garantizar estabilidad en las de reglas de juego que establezcan un esquema de incentivos transparentes que dé confianza a la inversión, como se ha discutido en las propuestas anteriores.

10. Mercados de capitales

La segunda línea de acción propuesta con el fin de crear condiciones para la inversión privada tiene que ver con la creación de nuevos sistemas de financiamiento de los sistemas productivos. Esto es la definición de una estrategia concreta que busque modernizar las oportunidades de los mercados de capitales en el sector rural.

Para alcanzar el nivel de desarrollo rural que se quiere, el primer paso es que tanto los proyectos productivos como las empresas rurales no dependan de un sistema financiero con graves restricciones en términos de disponibilidad y costos de dinero. Específicamente, es importante evaluar la posibilidad de promover procesos de titularización de proyectos productivos, para que, a través de mecanismos como los de la propiedad accionaria, un conjunto de inversionistas puedan aportar recursos financieros dirigidos a proyectos de escala suficiente para garantizar condiciones de competitividad en el entorno del mercado que es necesario enfrentar.

Igualmente, se requiere fomentar las bolsas de inversión o la participación de proyectos productivos en bolsas que permita captar recursos de capital en los mercados. Es particularmente importante fortalecer y desarrollar y crear nuevas líneas en la Bolsa Nacional Agropecuaria.

La creación de fondos de inversión permitirá la posibilidad de acceso a recursos de capital que haga posible la financiación de proyectos nuevos. Estos fondos, que podrán ser desarrollados con recursos mixtos, deben tener como pro-

pósito fundamental aumentar la inversión privada y no el de desarrollar proyectos productivos, cuya responsabilidad deberá recaer en los inversionistas privados.

Como elemento complementario muy importante para garantizar condiciones de atracción dentro del mercado de capitales, es necesario desarrollar el sistema de aseguramiento de las actividades agropecuarias. El seguro agropecuario debe ser una prioridad dentro de las estrategias de desarrollo de la política financiera del sector rural.

Si bien es cierto que los mercados de capitales se desarrollan como consecuencia de las ventajas económicas de un determinado sector, también es cierto que los instrumentos de política tienen gran espacio para promover este tipo de mercados a la par con procesos de modernización, inversión pública y racionalización de la economía y deben de producir, en el largo plazo, una estructura moderna de financiación de las actividades productivas del sector rural, que permita capturar capitales tanto en la economía nacional como en la internacional.

11. Coordinación intersectorial de política

Para un manejo consistente entre los subsectores agropecuario, comercial, financiero, agroindustrial, ambiental, de servicios tecnológicos y de transporte e infraestructura, que concurren en el sector rural, es necesario alcanzar adecuados niveles de coordinación entre las distintas políticas sectoriales. Tal como se expresa en las recomendaciones de ajuste institucional, el Estado a través de sus organismos de planeación y dirección política, y particularmente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, debe garantizar la sinergia necesaria para que este conjunto de subsectores funcione adecuadamente en el proceso de racionalización de la actividad económica del sector rural y debe tener en cuenta que muchas de las estrategias de modernización no dependen exclusivamente del subsector agropecuario sino que están determinadas por el comportamiento de otros subsectores de la economía rural.

12. Política estratégica de las relaciones internacionales

La visión estratégica que oriente las relaciones económicas internacionales debe partir de la integración estratégica a los bloques económicos en formación, privilegiando el marco inmediato de la Comunidad Andina y el mercado latinoamericano. El criterio guía debe ser el de la complementariedad y la especialización de las economías de integración, tendiendo a la definición del bloque latinoamericano como una unidad que aproveche intensamente el gran mercado interno regional. El liderazgo integracionista de Colombia debe ser mantenido como factor estratégico.

El esfuerzo central deberá concentrarse en la armonización de los procesos de exposición del mercado nacional, aún protegido, en virtud de los avances en el proceso de reconversión productiva. Los compromisos internacionales no podrán estar dislocados de los calendarios de transición, ni de las estrategias de reconversión productiva.

La estrategia productiva del sector rural, basada en la diversificación y diferenciación, establece condiciones para los compromisos de desprotección y la negociación de preferencias en mercados de destino. Por esta razón es urgente la formulación de una estrategia conjunta de negociaciones internacionales entre el Estado y los sectores productivos.

Se requiere fortalecer los mecanismos técnicos y políticos que subyacen a los procesos de negociación internacional creando una instancia técnica, a través de un Comité Asesor para las negociaciones internacionales, que apoye la estructura actual del Consejo Superior de Comercio Exterior y que integre al Ministerio de Comercio Exterior con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Este Comité debe involucrar a los agentes privados en la formulación de un plan de negociaciones de comercio internacional, no solamente definiendo estrategias para los mecanismos de negociación, sino generando compromisos de transformación productiva entre el Estado y el sector privado. Este punto es fundamental si se considera que las condiciones de la productividad nacional, tanto actuales como futuras, son altamente dependientes de los procesos de integración comercial y de los acuerdos firmados por Colombia en la OMC, por lo cual debe superarse la distancia existente entre la política nacional para el sector rural, los actores privados y los procesos de negociación.

El Comité debe tener capacidad técnica, pero fundamentalmente debe contar con una visión estratégica a largo plazo que defina, en todos los escenarios de negociación, una posición consistente con el proceso de modernización productiva. Debe manejar claramente los plazos de desprotección, buscando defender los procesos de reconversión y modernización, entendiendo que la transformación productiva es un proceso que requiere un entorno favorable en los acuerdos internacionales.

13. Planes regionales de modernización y reconversión

Se deben formular planes regionales de racionalización, modernización y reconversión productiva, que permitan definir en escenarios territoriales específicos metas, estrategias y compromisos.

Estos planes deben contar con diagnósticos realizados conjuntamente por los actores y las instituciones en el ámbito territorial, que incluyan una evaluación de la capacidad productiva, de las restricciones para el acceso a factores

productivos, del capital humano, de las condiciones de financiación. Estos diagnósticos deben permitir la identificación de un proyecto de región, es decir, de una visión de largo plazo de las ventajas comparativas que tiene cada espacio económico, con el propósito de definir líneas estratégicas de producción y orientar la transformación tecnológica y la formación del recurso humano.

Estos planes implican, necesariamente, romper las visiones sectoriales de los planes estrictamente agropecuarios, basados en líneas generales de planeación por producto, como fue tradicional en los enfoques de protección a la economía comercial, y de los planes indicativos de desarrollo productivo, buscando abordar, en forma integral, todo el espectro económico de la región rural y combinar las acciones que se den en términos de transformación agroindustrial, producción agrícola, producción pecuaria, producción de servicios ambientales, estructuras comerciales, de servicios, etc.

Estos planes de reconversión en el ámbito regional deben reemplazar paulatinamente las políticas por producto, características de los instrumentos de política nacional y se debe establecer que los mecanismos de apoyo a la estructura productiva que implemente el Estado estén en consonancia con las decisiones de orientación productiva hechas autónomamente por cada región. En este sentido, la imagen objetivo del espacio económico rural, en cada región, será determinante para conformar la demanda regional por apoyos e instrumentos de fomento y protección.

Es importante anotar que estos planes regionales de reconversión y modernización no deben ser entendidos como planes de inversión pública, sino que deben asimilarse más a los acuerdos de competitividad que ha venido impulsando el Estado en tiempo reciente. Es decir, deben ser acuerdos en los cuales los agentes económicos privados establezcan líneas de demandas a los agentes públicos, pero asumiendo el compromiso, la participación y la responsabilidad en las decisiones de reconversión y modernización.

14. Los servicios ambientales

La riqueza natural colombiana determina zonas o ecosistemas que proporcionan servicios ambientales como aire, agua, suelo, biodiversidad y por esto es necesario adelantar acciones específicas que regulen el marco económico, para que este tipo de servicios ambientales sean incorporados dentro de la economía del sector rural³².

Con ese fin, se propone en primer lugar intensificar el diseño de instrumentos de política económica para su materialización y, particularmente, trabajar

³² Villa, 1998.

en la reglamentación de los sistemas de transferencia por usos de agua, a los que se refiere la Ley 99 del medio ambiente. En segundo lugar desarrollar el Sistema de Información Ambiental y el Sistema de Cuentas Nacionales Ambientales en el corto plazo, asignándole una alta prioridad tanto en el Departamento Nacional de Planeación como en el Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural y en el Ministerio del Medio Ambiente.

Con respecto a la valoración de los costos ambientales, el análisis realizado por la Misión Rural permite ver el gran potencial que implican para la economía rural, pero también la gran dificultad institucional y normativa que entrafía su puesta en marcha³³. Por esta razón, es urgente la elaboración de propuestas de orden normativo que busquen fórmulas para reconocer y retribuir a los habitantes rurales las transferencias que ellos realizan al resto de la economía a través de los costos ambientales de producción y conservación de los recursos (particularmente del agua) y para que estas actividades sean consideradas como oportunidades viables para los productores rurales.

En el caso del secuestro de carbono en explotaciones forestales, se recomienda desarrollar los acuerdos formulados en el marco de los acuerdos de cambio climático suscritos recientemente. Si bien estos mecanismos de transferencia son responsabilidad de los productores privados, el Estado debe comprometerse en promover su desarrollo y establecer una comunicación eficiente entre las fuentes de estas transferencias, localizadas en los países desarrollados, y los potenciales productores forestales.

Para el caso de la biodiversidad, es necesario reforzar las medidas de protección valorando, en el presente, las potenciales realizaciones futuras de esa biodiversidad. En este sentido, las cuentas nacionales ambientales son un fundamento muy importante para determinar, con claridad, el costo social y económico que está asumiendo la nación por la pérdida y utilización irracional de dichos recursos.

En todos sus aspectos esta propuesta implica introducir una concepción de largo plazo en la estimación de los costos ambientales, pues la relación costo/beneficio de los servicios ambientales está altamente determinada por visiones de futuro, realizables en más de una generación.

15. Oferta tecnológica

La siguiente propuesta trata sobre la oferta tecnológica, que se reconoce como factor determinante de la viabilidad de procesos de modernización y reconversión.

³³ *Ibidem.*

El conocimiento es hoy el factor determinante para convertir la riqueza natural y humana en condiciones de eficiencia y competitividad, tanto en disponibilidad de paquetes tecnológicos como en capacidad del factor humano para incorporarlos plenamente en las actividades productivas. Categóricamente se puede afirmar que la riqueza natural (disponibilidad de suelos, agua, biodiversidad) sólo aporta marginalmente a las condiciones de competitividad si no se cuenta con un nivel tecnológico que permita aprovecharla adecuadamente.

La historia de esquemas de protección de la agricultura comercial bajo el principio de sustitución de importaciones, fortaleció la actividad científica y tecnológica del sector agropecuario en la adaptación de cultivos característicos de zonas templadas a nuestras zonas tropicales.

La precariedad de la oferta tecnológica es un gran obstáculo al proceso de reconversión hacia sectores promisorios (frutas, hortalizas, desarrollos forestales, cierto tipo de explotaciones ganaderas). Crear el conocimiento suficiente, la tecnología y los sistemas de transferencia tecnológica para estos sectores, se constituye en el desafío que debe guiar y orientar la estrategia de innovación de ciencia y tecnología nacional.

Este proceso de desarrollo tecnológico debe estar en consonancia con los planes de modernización y reconversión regionales y debe apoyar los procesos de disminución de la protección, sustituyendo contenidos de la oferta tecnológica actual. Además, la oferta tecnológica debe comprender también aspectos relacionados con la estructura económica, social y cultural de los ambientes en los cuales se ha de aplicar. Lo que refuerza la idea de que el enfoque de autonomías y de gestión territorial es clave en la definición de las estrategias generales del proceso de ciencia y tecnología.

Hoy en Colombia existe un gran vacío en los procesos de transferencia y adopción tecnológica: hay mayor capacidad de generar conocimiento en el trabajo investigativo que de poner ese conocimiento al alcance de los usuarios finales. Se hace necesario construir un sistema que articule y complete las funciones de adopción de tecnología, por lo que es prioritario el fortalecimiento, dentro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de instancias institucionales con una alta capacidad técnica para los procesos de ciencia y tecnología, específicamente con la creación de una Dirección General de Ciencia y Tecnología que hoy no existe en esta entidad.

Finalmente, es necesario que la tecnología sea considerada un bien público que por su papel estratégico debe ser promovida y desarrollada dentro de las prioridades de inversión pública del Estado. Como se ha visto, la inversión colombiana en tecnología es mucho más baja que las inversiones en este campo en países de desarrollo similar, lo cual establece una brecha que de mantenerse determinará rezagos de las condiciones de competitividad de la producción rural colombiana.

Esta reflexión sobre desarrollo tecnológico no debe cubrir exclusivamente al sector agropecuario, sino también a los procesos de poscosecha, sanidad, adecuación, transporte, transformación agroindustrial y garantías de calidad de los productos.

16. Fomento a las economías de escala

Para lograr esquemas reales de capitalización es necesario desarrollar proyectos productivos como unidades de inversión, que tengan el tamaño suficiente. Es decir, las inversiones de capital importante no funcionan para pequeños proyectos productivos aislados, sino que corresponden a actividades productivas que cruzan un umbral de tamaño donde gracias a las economías de escala o de aglomeración se presentan condiciones óptimas de rentabilidad. Esto conduce a la necesidad de identificar y promover la definición de proyectos económicos y productivos en las escalas necesarias para garantizar competitividad y rentabilidad.

Esta necesidad nos remite a la discusión, vigente en Colombia y América Latina, sobre la eficiencia diferencial entre pequeños y grandes productores o proyectos productivos: por una parte se piensa que la actividad económica rural debe partir de economías de escala suficientemente grandes y que la incorporación de la población rural a esos procesos económicos debe darse vía salario, generando mercados laborales modernos para la mayor parte de la población rural; la posición opuesta habla de la defensa de las pequeñas unidades productivas por su flexibilidad y capacidad de adaptación a los procesos de transformación económica.

Lo que es evidente es que la situación real económica y productiva es mucho más compleja y relativiza totalmente la relación entre el tamaño de las unidades productivas y su eficiencia, de acuerdo con la localización en la cadena productiva de valor agregado de la cual forma parte cada una estas unidades, lo que establece diferentes potencialidades que impiden una valoración concluyente sobre el tamaño ideal de unidad productiva.

Los elementos del diagnóstico indican que no es necesario crear economías de escala en todos los eslabones de la cadena, ni en forma similar en todos los rubros de producción, ni con idénticas aplicaciones en todas las regiones del país³⁴. La experiencia muestra que ciertos renglones de la producción agropecuaria o ciertas cadenas agroalimentarias, en general, requieren una economía de escala. Un ejemplo de esta naturaleza es el que se presenta con la economía del café, donde parte de las explotaciones agrícolas son pequeñas y medianas, pero presenta grandes economías de escala en los procesos tecnológicos, de comercialización y

³⁴ Valderrama y Mondragón, 1998.

de transformación. En otras estructuras productivas se puede encontrar mayor eficiencia en tener plantaciones a gran escala y combinaciones, como en el caso de la palma africana.

En todo caso, es necesario crear en Colombia una estructura general para los proyectos de envergadura que genere innovaciones tecnológicas y posibilidades de competencia en el ámbito internacional, en cualquiera de las fases de la cadena de valor agregado, y que justifique flujos financieros de dimensión considerable reduciendo los costos de la financiación de la actividad productiva.

17. Servicios de información

Respecto a la creación de mercados de capital y de proyectos de magnitud que los justifiquen, es necesario un proceso de modernización de la institucionalidad financiera para su desarrollo. Con este propósito se debe dar prioridad al desarrollo de sistemas y servicios de información, particularmente información de mercados e inteligencia comercial, como fundamento que permita orientar las decisiones de la inversión privada.

Hoy no se cuenta con una información amplia que permita conocer las condiciones de la demanda y de la oferta de los competidores. Los sistemas de información existentes siguen siendo muy precarios y es necesario reforzar el trabajo que se adelanta desde el DANE con los sistemas de información sobre áreas, producción y rendimientos y los sistemas de precios que se están manejando desde la Corporación Colombia Internacional.

Pero la información debe ingresar en nuevas áreas que hoy están ausentes en el sector agropecuario y agroindustrial: la información sobre calidades, condiciones de empaque y condiciones sanitarias, es determinante de las estrategias modernas de competencia en mercados cada día más diferenciados y exigentes. En ese sentido, es necesario reforzar la Corporación Colombia Internacional en sus programas de certificación de calidad y procesos de promoción y divulgación de la cultura de la calidad, la diferenciación y la orientación a la satisfacción del consumidor.

También es necesario que frente a las oportunidades que brindan los productos promisorios, se facilite la formulación y la evaluación de factibilidad de proyectos productivos que apunten ambiciosamente a esos nuevos mercados. En este sentido, se propone que Fonade abra una línea de preinversión para proyectos productivos rurales que le permita diseñar productos financieros para apalancar esta actividad y acciones de apoyo para promover su desarrollo. En esta misma línea, es posible desarrollar actividades de formulación, evaluación y promoción de proyectos productivos, utilizando mecanismos de banca de inversión o de otros tipos de capitalización para su desarrollo.

18. Acuerdos de competitividad

Finalmente, es necesario seguir impulsando los acuerdos de competitividad que buscan fortalecer y apoyar los enlaces entre los distintos sectores de la economía rural en una visión de encadenamiento y de alianza estratégica más eficiente. Estos acuerdos de competitividad deben de operar y funcionar sobre la base de los intereses privados y no sobre la base de la captura de rentas o de apoyos extraordinarios del sector público y se deben fundar en una racionalidad de los inversionistas con alianzas estratégicas de ganancia para todos los actores involucrados en la cadena.

6. TRANSICIÓN HACIA UNA SOCIEDAD DE OPORTUNIDADES

El mayor desafío que enfrenta la sociedad colombiana es el logro de la equidad y la justicia social, en forma sostenible y soportadas en una estructura que permita que el crecimiento económico y la competitividad impliquen una mayor redistribución de la riqueza. El acceso a las oportunidades es el factor clave para lograr una mejor relación entre la actividad económica y el bienestar social, mediado por dos elementos centrales: mercados laborales y desarrollo de pequeños y medianos productores.

El modelo de reconversión productiva se orienta a la creación de actividades económicas eficientes y competitivas que absorban ampliamente la oferta laboral existente en el campo, con incrementos reales de su productividad y capacidad para remunerar esta mano de obra en correspondencia a estos incrementos. Hoy cerca del 80% de la población económicamente activa del campo recibe ingresos provenientes de salarios, la mitad de ellos en sectores no agropecuarios. La productividad y el salario son los factores claves para el mejoramiento de los ingresos en forma estable y equitativa.

En las condiciones de exigencia de competitividad de la economía rural en el futuro, las necesidades de elevar la productividad de la mano de obra constituyen un factor clave para elevar los bajos niveles de ingreso y ello depende de un mejoramiento significativo de las capacidades mediante un modelo eficiente de formación de capital humano, desarrollado a partir de educación, salud y condiciones de vida básica.

Pero la equidad no estriba únicamente en las posibilidades de ingreso por la vía del salario, pues las oportunidades de la mayoría de la población se encuentran fuertemente restringidas para acceder a factores de producción que les permitan tener la oportunidad de mantener actividades económicas independientes, eficientes y competitivas. La economía campesina, vista desde la perspectiva de sistemas de producción arraigados en la cultura colombiana, ha mostrado una clara capacidad de responder a las demandas de los mercados y posibilitado modelos de distribución de la riqueza que pueden llegar a ser muy eficientes, y por lo tanto pueden considerarse opciones idóneas para la organización social y económica del sector rural.

Las oportunidades son hoy muy limitadas por condiciones de concentración de la tierra, de barreras de acceso a la tecnología y al financiamiento, lo que hace que la producción en pequeña y mediana escala cuente con un entorno adverso por falta de oportunidades. Mejorar estas condiciones de acceso tiene grandes repercusiones en el incremento de la capacidad productiva de todo el sector en general y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Colombia requiere la definición de estrategias que le permitan crear oportunidades laborales y de producción a la totalidad de la población rural, por ello se requiere combinar políticas de reasignación de los activos productivos, para que estén distribuidos de la forma más eficiente posible, desarrollo de capital humano, que mejore las capacidades de la población rural, y desarrollo rural, que cree condiciones de infraestructura productiva que apoye la producción campesina.

El logro de la equidad y la reducción de la pobreza son fundamentos éticos del *proyecto nacional*, y aspectos centrales del proceso de consecución de la paz y la convivencia. Como ya se ha mencionado éstas no llegarán como producto aleatorio de un modelo de mercados y de crecimiento, sino que deben ser inducidas por acciones lideradas por el Estado, en el proceso de *transición* hacia la creación de oportunidades.

La pobreza y el desarrollo rural

Eliminar las discriminaciones y la pobreza es en esencia el objetivo último del desarrollo. A pesar de los cambios positivos experimentados en la satisfacción de algunas necesidades básicas, más de la mitad de la población se mantiene en situación de pobreza y no se han logrado avances en la reducción de la concentración del ingreso.

A pesar del papel protagónico que se les ha asignado a los efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, es ingenuo continuar creyendo que sólo los procesos de "filtración" o "goteo" serán suficientes para reducirla y lograr una adecuada distribución de los beneficios a toda la sociedad. El bienestar común no es un resultado natural de la maximización de las utilidades individuales que, por lo general, tienden a producir enorme riqueza para unos y enorme pobreza para otros³⁵. La lucha contra la pobreza será un intento fallido mientras la política social se limite a mitigar los efectos de concentración de riqueza y profundización de la desigualdad que los modelos económicos actuales generan.

³⁵ Kenneth Arrow. "El equilibrio económico general: propósito, técnicas analíticas, elección colectiva", en: *Los premios Nobel de Economía*, PCE., pp. 155- 187, citado por Jorge Iván González en *Reflexiones sobre las causalidades entre la distribución del ingreso y el crecimiento*, p. 9, marzo de 1997.

Con el fin de dar un vuelco a esta situación inercial y para atacar de raíz el problema de la pobreza, es indispensable afrontar tanto el tema de la redistribución de la riqueza y de los recursos productivos, como el de las capacidades, sin olvidar que una sociedad bien ordenada y sostenible en el tiempo es aquella que está regida por la *justicia* y no sólo por la eficiencia. El enfoque de capacidades va más allá del acceso a bienes primarios o a factores de producción ya que la eficacia de su acción depende no sólo de su cantidad y oportunidad, sino de la *capacidad* que tengan los individuos de apropiárselos a favor de su propia realización. Dichas capacidades dependen de múltiples factores, que incluyen características personales y del entorno social.

La pobreza, por lo tanto, no es sólo la carencia de bienes de primera necesidad (alimento, vivienda, vestido, salud), sino la carencia de esas capacidades que le permiten al individuo alcanzar sus *finés básicos*. La creación de capacidades quiere decir, en términos concretos, fortalecer el capital humano de cada comunidad, brindándole unas condiciones de vida dignas, una educación suficiente, un entorno institucional sólido, un sentido de pertenencia y un reconocimiento por parte del resto de la sociedad. Pero, igualmente, implica ofrecer a la población posibilidades de vinculación a la economía, asegurar el acceso a activos productivos y garantizar a cada uno la retribución justa por su aporte.

Este planteamiento cuestiona las mediciones convencionales de la pobreza, basadas en el acceso a las *necesidades básicas* o en los ingresos. Aunque es posible asimilar unas capacidades básicas a un cierto nivel de ingreso mínimo, es necesario reconocer que cada comunidad, por sus diferencias ecosistémicas o culturales, tiene una relación diferente entre las capacidades y el ingreso. Si se respeta este principio de *heterogeneidad* en la relación entre los ingresos y las capacidades, es posible caracterizar la pobreza en el formato tradicional de ingresos inadecuados³⁶.

Políticas para combate de la pobreza

En Colombia, al igual que en los demás países de América Latina, se han puesto en marcha diferentes programas y acciones para combatir la pobreza rural. En los años sesenta se inició con las acciones de reforma agraria, aplicadas muy radicalmente en países como Perú y Bolivia, pero con resultados bastante precarios. En los setenta se prefirieron las acciones dirigidas a mejorar los ingresos de los campesinos mediante programas de tipo productivo, complementados con el incremento de los servicios sociales y de obras de infraestructura. Posteriormente, se vio la necesidad de combinar estos dos tipos de acciones contra la pobreza y surgieron los programas de Desarrollo Rural Integrado o programas DRI, primero

³⁶ Sen, A. 1983. Citado por Gómez y Duque, 1998.

en México (1973), luego en Brasil (1974) y posteriormente en Colombia (1975). En nuestro país las estrategias de desarrollo rural estuvieron determinadas principalmente por la necesidad de resolver problemas como el desempleo, la migración rural-urbana y los bajos niveles nutricionales y, al contrario de países como México y Brasil donde el componente social era prioritario, nosotros privilegiamos el aspecto productivo.

A mediados de los años setenta, ante las dificultades que se habían presentado al ejecutar los programas de Reforma Agraria y con base en las experiencias de otros países latinoamericanos, el gobierno estableció el DRI como uno de los programas principales del plan "Para cerrar la brecha". Se establecieron el Plan de Alimentación y Nutrición, PAN, que debía resolver las necesidades nutricionales de la población más vulnerable y el DRI como estrategia productiva para modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina, especialmente de minifundio andino. El enfoque de desarrollo rural enfatizaba que la tierra es sólo uno de los factores productivos de las economías campesinas y que para llegar a convertirlas en eficientes empresas agropecuarias era necesario incrementar la asistencia técnica, la capacitación y el acceso a servicios básicos sociales, además de la infraestructura adecuada³⁷.

La estrategia del DRI que se aplicó en su primera fase, de 1976 a 1982, se caracterizó por su ejecución centralizada bajo la coordinación del DNP y la ejecución de entidades como el ICA, el Incora, el SENA, el Inderena, Caminos Vecinales, entre otras. Durante esta fase, tanto los beneficiarios directos como los indirectos evidenciaron un incremento en sus ingresos y su nivel de calidad de vida.

Durante la fase II (1983-1990) se invirtieron recursos por cerca de US\$330 millones, destinados principalmente a incrementar la producción y construir obras de infraestructura. En esta fase se le asignó al Ministerio de Agricultura la dirección del programa y, debido a los problemas de ineficiencia del ministerio, disminuyeron drásticamente los recursos de inversión y las acciones del DRI. En 1983 se lanzó el PNR como una estrategia de desarrollo rural específica para las áreas más afectadas por la violencia. Posteriormente, en 1985 se creó el Fondo DRI y con ello inició el proceso de institucionalización del mismo.

En 1991 comenzó la tercera fase del DRI con el nombre de PDIC (Programa de Desarrollo Integral Campesino). En esta fase, debido a los grandes cambios introducidos por la descentralización, entró en la escena de los programas de desarrollo rural un actor fundamental: el municipio. Entonces la concepción de integralidad del desarrollo rural no fue más la de una atención simultánea –temporal y espacialmente– de los problemas de las comunidades rurales, sino la de lograr que la comunidad misma, analizando sus problemas de manera integral, lograra

³⁷ Ricardo Vargas del Valle. "Propuesta para la fase IV del Programa Nacional de Cofinanciación para el desarrollo rural en Colombia (1997-2000)". Santafé de Bogotá, junio de 1997.

priorizar la utilización de los recursos escasos que tenía a disposición. En cierto modo el PDIC cumplía básicamente la función de apoyo a los municipios en su nueva responsabilidad de dirigir y gestionar el proceso de desarrollo rural.

El PDIC estaba esencialmente orientado a la producción, es decir, a solucionar las limitaciones que impedirían a los pequeños agricultores y pescadores hacer un mejor uso de sus recursos. Entre 1991 y 1996 el Fondo DRI cofinanció proyectos dentro de este programa por un monto de US\$640 millones, superando 2.5 veces las metas financieras establecidas. De esta fase es importante destacar el esfuerzo por realizar programas con enfoque de demanda ("de abajo hacia arriba"), fomentar la participación ciudadana y la organización comunitaria en los procesos de planificación y el haber implantado la cultura de los proyectos en los municipios.

A pesar de los resultados positivos del PDIC, todavía hay que hacer mucho más para que los proyectos contribuyan eficazmente a mejorar la competitividad, la sostenibilidad y la equidad, tanto entre hombres y mujeres como entre jóvenes y adultos y entre campesinos, negros e indígenas.

La estrategia del PDIC fue diseñada para desaparecer en la medida en que los municipios asuman plenamente sus responsabilidades en torno al desarrollo rural. Las nuevas estrategias de desarrollo rural, por lo tanto, deben considerar como una variable principal la generación de capital político que se manifieste en la participación directa de las comunidades rurales en los procesos de planificación y toma de decisiones a nivel municipal. Debe ser igualmente importante medir la disminución del índice de NBI o el aumento en el nivel de ingresos, así como el incremento del capital social y político, la mayor capacidad de resolver los conflictos pacíficamente, o la disminución de la discriminación.

Con la elección del modelo de apertura económica a partir de los noventa, el concepto de desarrollo rural integrado se vio aún más orientado hacia el mejoramiento de la productividad para lograr incorporar a los productores campesinos en la dinámica del mercado. Se consideró que las verdaderas funciones del Estado en el sector rural debían ser las de garantizar las condiciones para que los mercados fueran transparentes y ayudar a los productores a entrar en este proceso a través de estrategias *empresariales* y de un mayor acceso al crédito y a la tierra. En este período se consideró que las políticas de desarrollo rural integrado, al igual que las de reforma agraria, no eran adecuadas para un campesinado que debía enfrentar el reto de insertarse en el nuevo modelo y que, por el contrario, lo único que podían lograr era perpetuar las condiciones de marginación. Independientemente de la política sectorial, se debían atender las necesidades primarias de la población, por medio del gasto social³⁸.

³⁸ Este planteamiento se recoge de la ponencia presentada en el Seminario Internacional Desarrollo Rural y Apertura Económica: "Modelos de desarrollo, sector agropecuario y desarrollo rural: hacia un nuevo paradigma". Jaramillo, Perfetti y Ramírez, 1992.

Sin embargo las economías campesinas en condiciones de pobreza tienen limitantes de carácter estructural que no pueden ser resueltos a través del mercado únicamente. Es necesario reconocer a la economía campesina como un sector con un gran potencial de crecimiento y desarrollo, con gran capacidad para responder a los estímulos del mercado y además como un elemento fundamental en la construcción de una democracia estable en el largo plazo.

Por estos motivos, la Misión Rural quiere rescatar el concepto de desarrollo rural integrado, como ese conjunto de intervenciones y medidas destinadas a modificar la estructura agraria y a incentivar la participación de la población rural. El concepto incluye también las inversiones en formación de capital y los servicios sociales que se prestan en el ámbito rural. Un desarrollo rural así entendido atacaría las raíces profundas de la pobreza rural y no sólo sus manifestaciones más relevantes; tendría un carácter transformador incuestionable, dado que incluiría todas las dimensiones y procesos que competen a la sociedad y la economía rurales³⁹.

Esto se complementa con el gasto social, que ha mostrado efectos muy positivos en la asistencia a los grupos más vulnerables de la población, y en la provisión de bienes y servicios que contribuyen a la formación de "capital humano". No sobra decir que el gasto público tiene mayor importancia en áreas donde los beneficios de la dinámica económica son menos evidentes, como es el caso del gasto social rural a través de programas de asistencia técnica y desarrollo de proyectos de economía campesina y, sobre todo, en el apoyo dirigido a la población de más bajos recursos.

La heterogeneidad de la pobreza

Reconocer la heterogeneidad de los productores del campo es requisito para formular políticas acertadas que atiendan la pobreza rural. Esta heterogeneidad se puede manifestar en las siguientes categorías:

- *Pequeños productores con potencial agropecuario.* Son aquellos cuya producción se destina principalmente al mercado y cuyos ingresos provienen esencialmente de su unidad productiva. Generalmente cuentan con la tierra suficiente, pero requieren resolver problemas tecnológicos y de gestión empresarial, y fortalecer su inserción en los mercados. Necesitan apoyo para lograr la modernización y acceder a estímulos económicos, al crédito, a la innovación tecnológica, a servicios productivos y al equipamiento de infraestructura productiva y social. En síntesis, requieren ser

³⁹ Luis López Cordovez. "Lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo". IICA-GTZ, Santiago de Chile, octubre 1991, citado por Absalón Machado, "El concepto de desarrollo rural". IICA, Santafé de Bogotá, D.C., abril de 1993, p. 13.

vinculados a procesos de reconversión o reestructuración productiva y atendidos por estrategias de desarrollo rural. Un ejemplo típico de esta categoría de productores se encuentra en los minifundistas y microfundistas de la zona andina.

- *Pequeños productores campesinos con escaso potencial productivo y en condiciones precarias de subsistencia.* Su limitante principal es el acceso a la tierra. Entre éstos se encuentran los ubicados en regiones de concentración latifundista e improductiva y con aguda violencia, y donde prácticamente es inexistente el mercado de tierras. También estarían ubicados en esta categoría los pequeños productores localizados en zonas de colonización o de la periferia, que viven alejados de los mercados, con bajísima infraestructura física y productiva y de servicios del Estado, en condiciones de pobreza más graves que los productores de subsistencia. Parte de ellos se ha visto vinculada a la producción de cultivos ilícitos (coca/amapola). Para este estrato amplio de productores habría que combinar estrategias diferentes para enfrentar la restricción al factor tierra, particularmente la relocalización al interior de la frontera agrícola, en lugares próximos a la infraestructura productiva.
- *Productores sin potencial productivo pero con potencial como trabajadores rurales.* Para ellos, la parcela no es una alternativa para mejorar ingresos y generar empleo, es más un sitio de residencia que de actividad productiva. Sus ingresos fundamentales provienen del trabajo como asalariados o jornaleros y del trabajo no agrícola. Sus opciones fundamentales, de empleo y generación de ingresos se encuentran en sectores no agrícolas (agroindustria, industria, comercio, financiero, microempresas de servicios) y por el bajo desarrollo del capital humano requieren procesos de reconversión laboral.
- *Población indígena.* La recuperación y legalización de sus territorios ha sido la principal limitante de estos grupos. Además, su organización socio-económica y política se ha visto debilitada por sus limitaciones de espacio territorial, su vinculación al mercado y por el desconocimiento de su tradición, cultura y autonomía. Por las características de su tradición cultural y de organización, requieren ser vinculados a estrategias de desarrollo rural, diferenciadas de acuerdo con las especificidades regionales que preserven y potencialicen su capital humano.
- *Los trabajadores asalariados agrícolas,* vinculados principalmente a unidades empresariales grandes y medianas. Para este grupo se demandarían políticas de estímulos a la creación de empleos con procesos intensivos de mano de obra dentro y fuera de la agricultura y acompañados de reconversión y calificación laboral. Así mismo, se requieren políticas de reglamentación de contratos directos o a través de empresas temporales que garanticen las prestaciones sociales y la seguridad social de los trabajadores rurales.

- **Población vulnerable.** Este grupo abarca a aquellas personas imposibilitadas para responder por sí mismas a su subsistencia, principalmente a la población económicamente inactiva, niños, ancianos pobres y segmentos de población en indigencia. Para estos grupos se demandan estrategias integrales de desarrollo social sostenible, con carácter selectivo y focalizadas preferencialmente en forma colectiva, en el entorno social, para fortalecer las redes sociales y la cultura de la solidaridad y afectar grupos de población en vez de personas aisladas⁴⁰.
- Finalmente, una manifestación de la pobreza que se produce en forma circunstancial es el *desempleo* originado por catástrofes debido a fenómenos de sequías, inundaciones, plagas y enfermedades, que debe ser atendido con acciones y fondos especiales de ágil desembolso, donde una de las acciones es el Plan de Generación de Empleo, PGE.

Además de esta diferenciación existe la de productos y regiones. En la medida en que se mantenga el criterio de territorios rurales para la aplicación de políticas sociales, será más factible encontrar soluciones a los problemas de pobreza en el campo.

La discriminación de género, fuente y expresión de la inequidad social

Aunque el planteamiento general de equidad, propuesto por la Misión Rural, permitiría incluir también la equidad de género, las condiciones objetivas y generalizadas de discriminación en contra de las mujeres, así como el desconocimiento sistemático de sus intereses, sus principales roles y sus potencialidades, hacen evidente la necesidad de incorporarla, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, como un área que requiere estrategias específicas.

Se podría hablar de un grupo mayor de mujeres que de hombres rurales en situación de miseria, si estamos dispuestos a reconocer que la noción de inferioridad social, el aislamiento, la vulnerabilidad frente a choques externos, la falta de poder en contextos de negociación, la baja autoestima y la autoimpuesta humildad frente a terceros son indicadores igualmente válidos que el NBI y el nivel de ingresos, para medir la situación de pobreza⁴¹.

No basta con incluir a las mujeres en las cifras o con mencionar la voluntad de tomarlas en consideración, se requiere volver a leer todo el discurso y su sustentación, desde la especificidad de las mujeres y de sus relaciones con los hombres. De esta manera se busca evitar el riesgo de caer en la negación de los aspectos

⁴⁰ En la evaluación de Reunirse se encuentran aportes de interés para los ajustes a la política social, a pesar de que no toman en cuenta el reenfoco por tipos diferenciados de pobres rurales. Ver: Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. Reunirse. Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social - 1996.

⁴¹ Tomado de Rosemary McGee.

más estructurales de la inequidad y la discriminación contra las mujeres y de la esencia misma de la perspectiva de género, con el argumento de que se tienen cifras diferenciadas por sexo y que todo está pensado para hombres y mujeres por igual.

Como se ha sostenido en los demás planteamientos de la Misión, no se puede pensar que el crecimiento económico por sí solo llegará a resolver los problemas sociales de pobreza e inequidad, para los cuales es necesario encaminar acciones de política directas y urgentes. Las políticas públicas que apunten a la superación de la pobreza deben partir del reconocimiento de la heterogeneidad, no sólo de los tipos de economía campesina y productores del sector, sino también de las relaciones y la redistribución de los ingresos y poderes al interior de los hogares entre hombres y mujeres, ya que éstos son factores determinantes de las capacidades de cada individuo para ser sujeto activo del desarrollo. En este sentido es necesario que las mujeres sean priorizadas como grupo de población que requiere políticas que corrijan las imperfecciones del desarrollo en el sector rural.

De hecho, el reordenamiento de las variables del modelo de desarrollo debe suponer la inclusión de la valoración del trabajo doméstico como condición indispensable para garantizar los efectos equitativos de las políticas y su compromiso con la eficiencia debe llevar a eliminar o compensar los costos de transacción basados en la diferencia de género.

Las expresiones más significativas de la discriminación de género que se presentan en la sociedad rural parte de una concepción dominante de desarrollo humano que no involucra, de manera explícita, la consecución de las condiciones cotidianas de bienestar de las mujeres y hombres campesinos, en sus espacios y roles tanto privados (domésticos) como públicos (producción y mercado); la invisibilidad de esos distintos roles y funciones desempeñados por los miembros de la familia al interior de los hogares campesinos y su articulación práctica con los procesos políticos, económicos, sociales y culturales del desarrollo nacional; el desconocimiento de las condiciones de subordinación, discriminación y exclusión a que son aún sometidas las mujeres campesinas; el reducido poder de las mujeres rurales para la construcción y vigencia de su ciudadanía; las barreras que restringen el acceso de las mujeres en los procesos de todo orden tendientes a la redistribución de activos y otros recursos productivos para el desarrollo.

Reasignación de activos productivos

El acceso a activos productivos es una de las principales estrategias de lucha contra la pobreza, no sólo por su aporte a la equidad sino por su contribución a una mayor eficiencia global de la economía. Sin embargo, para que este proceso resulte eficaz, debe ser integral, con redistribución de tierras, mayor asistencia técnica, mayor facilidad de acceso al capital, mayor dinamismo en la comercialización y mejor dotación de infraestructura.

La redistribución de activos se sustenta en el reconocimiento de que la propiedad patrimonial del sector rural se encuentra mal asignada. En condiciones de concentración ineficiente, son pocos los productores que tienen acceso a los factores de producción, reduciendo así la capacidad de la economía rural para mejorar su crecimiento y eficiencia. La experiencia internacional indica que en los países con éxito en lo rural, los desarrollos de modelos productivos rurales dinámicos y eficientes han estado antecedidos por procesos de redistribución de la propiedad y de democratización del acceso al capital y la tecnología.

La justificación de procesos de reforma agraria en Colombia se soporta por razones económicas, sociales y políticas que hacen que se mantenga su vigencia, a pesar de que después de 62 años de aparecer nominalmente como una prioridad de la política sectorial sus resultados sean en extremo precarios y que se haya producido un cierto desgaste como estrategia de desarrollo rural. En el marco de las negociaciones de paz, la reforma agraria está llamada a cumplir un papel central que obliga una mejor comprensión de su historia y conceptualización de sus atributos como estrategia de desarrollo.

En el plano económico la reforma agraria busca responder a la necesidad de mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles. La estructura actual de utilización del suelo indica que la concentración de la tierra está generando fenómenos económicos de especulación por las rentas extraordinarias que genera la apropiación individual de la valorización del suelo, la aplicación de sistemas productivos que contrarían la vocación del suelo, la inactividad de porciones importantes del recurso y su sobreexplotación por sistemas ineficientes en el microfundio. Podríamos afirmar que la estructura de tenencia de la tierra es el primer obstáculo para el pleno empleo de este factor de producción. De otro lado se produce un estrechamiento del número de productores lo cual restringe la competencia, fomenta los monopolios y desestimula la eficiencia, afectando las opciones de los consumidores.

En términos sociales, la concentración de la tierra está generando un serio problema de exclusión que impide que la mayor parte de los productores puedan acceder a la posibilidad de generar excedentes apropiables que determinen vías directas de redistribución de la riqueza. La democracia económica implica la posibilidad y virtud de una propiedad patrimonial bien distribuida que permita la consolidación de una clase media como sustento de una estructura social más sólida.

En el terreno de lo político las implicaciones de la concentración de la tierra y las oportunidades de la reforma agraria están determinadas por la historia de luchas por la tierra que ha estado en la base de las mayores tensiones y rompimientos que se han producido en el campo colombiano. Los movimientos sociales y políticos iniciados en la lucha por la tierra explican gran parte de la historia política colombiana, en particular el movimiento guerrillero, la violencia de los años cincuenta y las bases objetivas de la guerra actual. Colombia acumula

una gran deuda de justicia con la población rural que se ha visto expropiada, marginada y expulsada de su tierra, por razones de violencia económica o política y no es posible hoy pensar en un proceso de reconciliación y reconstrucción del tejido social rural que no incluya una redistribución de tierras. En un sentido estrictamente político, la redistribución de la tierra se justifica en sí misma por sus implicaciones en los procesos de apropiación social del territorio y sus vínculos con estrategias de fortalecimiento de la sociedad rural.

Las bases económicas, sociales y políticas del proceso de redistribución convergen en la necesidad de lograr una *dotación inicial* de activos productivos y patrimonio que cree una nueva línea de base o punto de partida de la estructura productiva en el sector rural. Se busca que exista un nuevo escenario a partir del cual se puedan jugar las nuevas reglas en lo político, en lo económico y en lo institucional, y el proceso de crear esta *distribución primaria* se constituye en la *transición hacia las oportunidades*.

El desafío de un proceso de reforma agraria parte de reconocer su sentido ineludible, de comprender sus complejas consecuencias y de encontrar estrategias que permitan que se produzca en condiciones democráticas, eficientes y justas. Para ello es menester considerar aspectos claves relacionados con los procesos de redistribución de activos productivos: lo relativo al tamaño óptimo de las explotaciones agropecuarias, los elementos de la renta del suelo, el capital como componente indisoluble de la redistribución, la tecnología asociada a los sistemas productivos, los impactos sobre la distribución espacial de la población y los vínculos con los procesos de paz.

Los sistemas productivos y el tamaño de las explotaciones

Como lo muestran las evaluaciones de eficiencia, no existe un modelo ideal de tamaño de propiedad generalizable, pero sí es evidente que el incremento del número de productores privados que puedan generar excedentes e incrementar la inversión productiva es esencial para una mayor dinámica económica. La democratización de la propiedad permite generar procesos de redistribución de los ingresos y presionar la competitividad de las actividades productivas.

La definición de tamaños de propiedad óptimos para una estrategia de eficiencia productiva y redistribución está determinada por condiciones complejas que involucren un análisis en varias dimensiones.

Primero es necesario diferenciar la propiedad de los medios de producción de los niveles de gestión de las actividades productivas; mientras la propiedad determina el acceso a las rentas, los segundos determinan las escalas de operación de las actividades económicas. La propiedad individual puede estar vinculada a proyectos productivos de mayor tamaño donde las economías de escala alcancen

los niveles de eficiencia exigidos por los mercados competidos. Un ejemplo se puede apreciar en las explotaciones de plantación, donde un amplio número de pequeños y medianos propietarios pueden asociarse para tener una gerencia única de producción.

Segundo debemos considerar que no todos los eslabones de una cadena productiva tienen los mismos beneficios en las economías de escala. Los umbrales en los cuales se encuentra la mayor eficiencia por tamaños de la gestión productiva son diferentes si se trata de las actividades de producción primaria, beneficio, comercialización, asistencia técnica o transformación, presentándose en algunos casos deseconomías de escala. En el caso de la producción de café se ha demostrado gran eficiencia en una estructura de pequeños y medianos productores individuales, con niveles de gestión de pequeña escala en la fase de producción, pero asociados de forma que la comercialización de exportación se realiza en gran escala.

Tercero se debe tener en cuenta que las condiciones óptimas de producción de los productos agropecuarios difiere radicalmente de una línea a otra. Los sistemas productivos asociados a cultivos transitorios o permanentes, agrícolas, forestales o pecuarios, tienen características diversas que encuentran sus tamaños óptimos en escalas muy diferentes. Los cultivos de hortalizas y otros perecederos, característicos de economías campesinas, han demostrado alta eficiencia en escalas pequeñas de producción; explotaciones ganaderas intensivas tienen igualmente condiciones para optimizar la producción en tamaños reducidos, en tanto que productos como algunos cereales y oleaginosas sólo pueden ser competitivos en escalas considerables.

Finalmente, el tamaño de la explotación está determinado por las características propias de los ecosistemas en los cuales se genera. Las zonas de ladera en la región andina no presenta condiciones favorables para grandes extensiones de producción, en tanto que las sabanas de la Orinoquia y de la Costa Atlántica tienen grandes facilidades para una explotación de gran escala.

La complejidad asociada a la definición de tamaño óptimo conduce a que ésta no puede ser una definición a priori que se establezca como regla general sino que dependerá de la forma como se desarrollen los distintos sistemas productivos en cada situación particular. Los planes productivos territoriales serán los que podrán dar cuenta de estas decisiones y la responsabilidad de la política sectorial deberá centrarse en ofrecer las oportunidades para que, de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso, los productores puedan elegir y acceder al arreglo adecuado, con la idea fundamental de ampliar el aprovechamiento de los factores productivos disponibles.

La promoción de la colonización al margen de la frontera agrícola, en pequeñas explotaciones agropecuarias, y la redistribución de tierra en condiciones de inviabilidad económica, en modelos en los cuales ha primado la meta de entregar

tierra sin considerar la calidad del proyecto productivo, conforman un círculo vicioso que condena a los pobladores rurales a permanecer en condiciones de extrema pobreza. Por esto, la generación de excedentes producto de una mayor rentabilidad y la remuneración al trabajo deben ser el factor determinante para la atención a los problemas de equidad, y las condiciones de eficiencia, competitividad y mercado son las que deben determinar los tamaños óptimos de las explotaciones agropecuarias así como el número de pequeños productores.

Rentas sobre la tierra

En Colombia, la estructura de propiedad de la tierra presenta altos niveles de concentración que no necesariamente se reflejan en empresas agropecuarias de gran tamaño, que utilicen procesos productivos adecuados y rentables. La raíz de esta situación se encuentra en la existencia de dos procesos de valoración de tierra paralelos en la economía rural.

En el primero, la tierra se considera como un factor de producción cuyo valor está determinado por su capacidad para producir bienes agropecuarios o servicios ambientales. En este mercado hay una tendencia natural de los propietarios a optimizar su uso para hacerlo compatible con su vocación, extraer de ella la mayor productividad y rendimiento posibles en el corto y en el largo plazo y establecer procesos de formación de precios de la tierra que den las señales necesarias para tomar decisiones sobre su adecuación, su venta, su alquiler, su conservación y su uso eficiente.

En el segundo, el valor de la tierra no lo determina su capacidad productiva sino razones externas al proceso de producción y valor agregado ya que los propietarios son retribuidos en un incremento del valor de su predio sin realizar ningún esfuerzo, como efecto de la generación de bienes públicos, por ejemplo vías, infraestructura productiva, procesos de ampliación de las áreas urbanas o por políticas regionales particulares. Efecto similar producen rezagos de las estructuras feudales, en los cuales la propiedad de la tierra otorga privilegios y abre espacios de poder político. Este tipo de rentas genera un incentivo a la concentración de la tierra, fuente de profundos conflictos sociales, e inclusive a los extremos de desplazamientos y presiones violentas sobre los colonos o sobre los pequeños y medianos propietarios.

La existencia de este proceso de atesoramiento se explica por la incapacidad del Estado colombiano para realizar una verdadera reforma agraria, que a partir de un principio de distribución de la tierra hubiera generado un proceso de racionalización y explotación eficiente de ella. En segundo lugar porque es muy baja la tributación que tiene la tierra que no es explotada en procesos productivos, resultado de un sistema de tributación homogéneo que no permite estrategias diferenciales que estimulen su explotación eficiente y desestimulen la tenencia

improductiva, y una gran desactualización de los catastros, no sólo en la identificación de los predios y los contribuyentes, sino también en el verdadero valor de la tierra.

Esta situación rompe con un principio económico básico que consiste en la necesidad de que los agentes económicos usen lo más eficientemente los factores productivos, en términos de vocación, intensidad y oportunidad. Un ejemplo de este desfase es la utilización de suelo apto para la producción agrícola utilizado en grandes propiedades para ganadería extensiva.

Limitaciones de acceso a capital

Hasta aquí se ha desarrollado el esquema de reasignación de activos productivos en cuanto toca al componente tierra, pero, tal como se establece en la concepción general de reforma agraria, la tierra es sólo uno de los componentes de redistribución. Es necesario que en forma paralela y concurrente se facilite el acceso de los pequeños y medianos productores a los recursos financieros, para que puedan desarrollar los proyectos productivos que complementan la asignación de la tierra, con el objeto de que la reforma agraria cumpla el papel económico y social que le corresponde.

La importancia del sistema financiero en las políticas de desarrollo rural y redistribución de activos productivos estriba en la necesidad de flujo de recursos para capitalizar los proyectos productivos y para mantener capital de trabajo. Sin embargo su papel no se limita a estas funciones tradicionales, ya que las políticas públicas de subsidio y fomento de sistemas productivos y redistribución utilizan el crédito como vehículo para operativizar los instrumentos de apoyo.

Las estrategias de reconversión productiva, capitalización, subsidio a compra de tierras, asistencia técnica y otros beneficios de la política rural, se han incorporado a los procesos de crédito, por medio de esquemas, conceptual y técnicamente eficientes, que permiten a los usuarios de los programas acceder a sus beneficios. Específicamente, el mecanismo busca que un usuario gestione una operación de crédito ante un intermediario financiero, que a su vez recurrirá a las instancias institucionales pertinentes, para acceder a las líneas de financiación de los incentivos. Este mecanismo tiene importantes ventajas en cuanto aumenta la efectividad de los procesos contenidos en las políticas públicas, pues se racionaliza su aplicación, se eliminan intermediaciones burocráticas y se reducen los costos de transacción.

La crisis del sistema financiero del sector rural tiene, en consecuencia, la gravedad de que, además de limitar el acceso a los recursos financieros, deja en el aire el conjunto de políticas de fomento y apoyo que se quieren implementar. Gran parte del fracaso de las estrategias de reforma agraria, modernización pro-

ductiva y adecuación de tierras, se asocia con la incapacidad del sistema financiero para asumir la responsabilidad que esta estrategia le impone.

El sistema de financiamiento del sector agropecuario requiere una profunda reestructuración. El descenso significativo del volumen de crédito institucional para los pequeños productores y el incremento de la cartera morosa que ha conducido a tomar medidas coyunturales de refinanciamiento o condonación de deudas, y a la virtual quiebra de la Caja Agraria, muestran la urgencia de un replanteamiento. Los principales problemas que afectan hoy al sistema son las muy altas tasas de interés, los muy altos costos de transacción, el atraso tecnológico y los altos riesgos de la inversión en el sector.

Como hemos visto las elevadas tasas de interés de la economía colombiana atentan contra la eficiencia productiva y la rentabilidad de todas las actividades de la nación, generando una restricción estructural generalizada en toda la economía. Pero en esta discusión nos interesa concentrarnos en los mecanismos de subsidio a través de la tasa de interés, que en el pasado actuaron como uno de los más eficientes instrumentos redistributivos. La Constitución Nacional de 1991 establece para el crédito agropecuario la posibilidad de un tratamiento especial, que ha sido rechazado por las autoridades macroeconómicas, y que debería permitir que dentro del sistema financiero existieran transferencias reales de recursos al sector agropecuario, sobre el principio de condiciones preferenciales, provenientes del sistema de créditos del Banco de la República a las líneas de redescuento a través de los intermediarios del sector. Este mecanismo, al ser considerado como uno de los compromisos estructurales de la sociedad colombiana alrededor de la paz, puede generar perturbaciones en el esquema de financiamiento general de la economía, pero es un costo que debería ser considerado en el proceso de transición de la economía rural.

El segundo problema que se presenta en el sistema de financiamiento es que los costos de la gestión de préstamos pequeños son elevados, como proporción del crédito. Eso hace que costos de transacción de las operaciones de crédito para los pequeños y medianos productores hagan ineficiente su gestión y desestimulen la participación de los intermediarios financieros. Estos costos que normalmente se busca que sean compensados por el Estado, se incrementan hoy en forma desmedida por trámites engorrosos, poca claridad sobre las garantías, falta de seguros para la actividad rural, informalidad en las gestiones de las entidades de crédito, clientelismo y corrupción.

El tercer problema es la inflexibilidad de las líneas de financiamiento adecuadas a las necesidades reales de los productores, al flujo de caja de los proyectos y al riesgo de las actividades agropecuarias, que denota retraso tecnológico de los bancos que no ofrecen productos ajustados a las necesidades específicas de los usuarios. Esta situación está limitando extraordinariamente los procesos de acceso, flexibilidad y disponibilidad de los productos financieros para la actividad de los pequeños y medianos productores.

La cuarta barrera que se identifica en el acceso a recursos financieros tiene relación con la compensación al riesgo de las actividades productivas agropecuarias para pequeños y medianos productores. Este riesgo está íntimamente relacionado con la racionalización y eficiencia de los proyectos productivos, que se ha discutido antes en el marco de reconversión productiva, con las garantías que puede ofrecer el usuario, limitada extraordinariamente por precariedad de los títulos de propiedad de la tierra, y la ausencia de seguros de cosecha. En general el sistema financiero colombiano no asume riesgos en créditos cuya garantía sea el proyecto productivo, sino que trabaja esencialmente sobre garantías reales.

Limitaciones de acceso a tecnología

Dentro del concepto amplio e integral de reforma agraria es importante replantear la manera como se está haciendo la *transferencia de tecnología y su adopción por parte de los pequeños productores*.

Los sistemas productivos asociados a la economía campesina tienen requerimientos especiales de tecnología que hoy no reciben adecuada respuesta por parte del sistema nacional de ciencia y tecnología, por tres razones fundamentales: por la orientación del paradigma tecnológico, por los mecanismos de estructuración de las agendas de investigación y por la precariedad de los sistemas de transferencia de tecnología.

La visión dominante de desarrollo tecnológico del sector agropecuario sigue siendo orientada por criterios de uso intensivo de paquetes tecnológicos con altos componentes químicos y de manejo genético. La orientación general desconoce las especificidades de la producción campesina y del manejo de esquemas tecnológicos tradicionales, generando un desfase entre la oferta tecnológica y las demandas de los pequeños productores. Estos vacíos de oferta tecnológica institucional están siendo llenados por vendedores de insumos que generan sesgos en la oferta tecnológica disponible.

En la conformación de las agendas de investigación existen barreras que impiden que los pequeños productores tengan un adecuado nivel de representación que posibilite la inclusión de sus necesidades y demandas en las líneas estratégicas de investigación que impulsa el sistema nacional de ciencia y tecnología. Particularmente hay una ausencia grande en las agendas de investigación de tecnologías propias de menor labranza, de cobertura del suelo y de producción de pancoger.

La tercera y más fuerte restricción se encuentra en los precarios sistemas de transferencia de tecnología y la inexistencia de un sistema que conduzca a la meta final de que el usuario pueda aplicar los paquetes disponibles en su actividad productiva. El esquema existente a través de las Unidades Municipales de

Asistencia Técnica está en consolidación, como parte del proceso de descentralización, evidenciando aún muchas debilidades. Sin embargo el problema más grave se presenta en la desconexión entre la producción de opciones tecnológicas y un sistema de asistencia técnica masificado. No existe un mecanismo institucional que permita la transmisión de la oferta tecnológica a los responsables de la asistencia técnica, los sistemas de información tecnológica son pobres y de difícil acceso y la formación de los técnicos municipales no es oportuna ni adecuada. Esta situación genera un acceso asimétrico, donde la oferta tecnológica llega a productores grandes, que tienen mayor capacidad para suplir las deficiencias del sistema de transferencia, evidenciando un grave problema de desigualdad en las oportunidades.

La redistribución de tierras y el poblamiento

Uno de los factores que justifican el proceso de redistribución de tierra es la potencialidad que tiene el proceso de reforma agraria como política estratégica para el ordenamiento territorial. El patrón de localización poblacional colombiano se caracteriza por baja densidad en zonas de alto potencial agrícola, en el interior del país, particularmente en los valles interandinos y la Costa Atlántica, muy alta densidad en zonas de ladera de regiones andinas de predominio del minifundio y procesos dinámicos de colonización sobre zonas de reserva forestal y selva. Esta estructura es ineficiente e incongruente con las potencialidades del suelo, de los ecosistemas nacionales y con la utilización de la infraestructura construida.

La reforma agraria fuera de la frontera agrícola, a través de la titulación de baldíos que alcanza 12 millones de ha, no sólo no se orienta a la redistribución, sino que ha creado una inadecuada distribución espacial de la población y generado nuevos problemas expresados en la alta dispersión de la población y la demanda de infraestructura productiva y social de altísimos costos.

Este patrón de ocupación espacial del territorio se explica por la situación de concentración de la tierra y los procesos de desplazamiento que la han acompañado. De allí que una reforma agraria de amplia cobertura deberá afectar en forma drástica estos patrones creando un nuevo mapa de distribución poblacional colombiana.

De hecho, la reforma agraria debe inducir una redensificación de las regiones ya incorporadas a la frontera agrícola invirtiendo los flujos de migración desde las zonas de reserva forestal e inclusive desde las áreas marginales urbanas, hacia regiones de reforma agraria. Así la redistribución de tierras cumple una función de consolidación de territorios y la utilización óptima de la infraestructura, creando mejores condiciones para la protección de los recursos naturales y la biodiversidad afectados por colonizaciones de pobre impacto social y alto impacto ambiental.

La redistribución y la paz

La redistribución de la tierra, en los momentos actuales de conflicto y de búsqueda de soluciones al problema de violencia, aparece como un proceso de alto contenido político. Baste recordar su tradicional significado como una de las banderas más importantes de todo el conflicto social armado que se presenta en los campos colombianos. La redistribución de la tierra tiene implicaciones históricas de compensación porque su concentración ha estado manchada de sangre y ha sido acompañada por muy graves procesos de expropiación, de desplazamiento, de violación de derechos humanos, de hostigamiento a la población civil, de invasiones, de desarraigo forzoso y de violencia. En el caso de la población desplazada, la reforma agraria deberá tener la capacidad de resarcir las tierras perdidas, en un proceso de grandes implicaciones éticas, de perdón y reconciliación. Es por ello que la reforma agraria, además de los elementos de eficiencia económica y equidad social, es definitiva por sus grandes aportes a la paz.

Los actores del conflicto armado colombiano han insistido en una definición sobre la distribución de tierras que llevarán como punto central a las mesas de negociación. Como ha sido expresado aquí este proceso es en extremo delicado y complejo y no acepta soluciones superficiales o improvisadas que traerían muy altos costos sociales, económicos y políticos.

La reforma agraria en Colombia

La Ley 200 de 1936 fue el primer intento de realizar una reforma agraria en la historia colombiana. Esta ley, resultado de una concertación con el movimiento campesino, plasmó elementos de trascendencia para el sector agropecuario, como la creación de la jurisdicción agraria y la introducción de la extinción del dominio o pérdida de la propiedad por el incumplimiento de su función social. A pesar de la insuficiente aplicación de esta ley, debido a diferentes fuerzas contrarias, ella sentó las bases de la Reforma Agraria en Colombia.

En 1944, con la Ley 100, se anularon los posibles efectos de la aplicación de la Ley 200 y, a pesar de ser una forma de sujeción del campesino sin tierra al terrateniente, se declararon de conveniencia pública los contratos de aparcería. Entre 1946 y 1957 fue liquidada la Confederación Campesina e Indígena y la mayoría de sus dirigentes fueron asesinados en todo el país.

A través de la Ley 135 de 1961 se creó el Incora como organismo ejecutor de la política de Reforma Agraria. Esta ley buscaba presionar a los grandes propietarios del agro a modernizarse, so pena de extinción de dominio. La Reforma Agraria del período del presidente Lleras Restrepo se veía como un complemento indispensable del proceso de inversión del Estado en infraestructura en el sector rural y como medio de presión para obligar a los latifundistas a abrir paso al desarrollo capitalista en el campo.

A partir de la primera mitad de la década de los setenta se produjo un cambio profundo en las políticas estatales hacia el campo colombiano. La Ley 4ª de 1973 estableció la calificación de los predios expropiables en forma tan compleja, que en la práctica se diluyeron las posibilidades de reforma agraria. Al mismo tiempo esta ley redujo a tres años el término para la extinción del dominio, y la Ley 5ª del mismo año definió las líneas de crédito para los empresarios y grandes propietarios y reorientó la financiación al campesinado a través del crédito hacia la asistencia técnica.

Posteriormente, la Ley 6ª de 1975 legalizó nuevamente la aparcería como un sistema de contratación en el campo, asimilándola a la sociedad de hecho. A partir de ese año se emprendieron también acciones para atenuar los efectos del atraso del sector, entre ellas el programa PAN y el Programa DRI. La asistencia se realizó con acciones de crédito, investigación, transferencia de tecnología, estabilidad de precios y construcción de vías de penetración y se enfatizó en la asistencia a los productores campesinos con posibilidades reales de ingresar en los mercados.

En el año de 1988, después de reprimir las marchas y tomas campesinas, se expidió la Ley 30, que en su fundamento insistió en cambiar el concepto de reforma agraria como mecanismo de distribución de la tierra inadecuadamente explotada, por el de comercialización de tierras. De hecho, se sustituyó el concepto de necesidad de tierra por parte de sectores campesinos, por el de oferta de tierras por parte de sus propietarios. Los procesos de compra hicieron casi imposible el procedimiento de expropiación y crearon un avalúo más alto en favor del propietario. Se estableció una figura que delimitó las funciones y competencia del Incora y se determinaron las "zonas de reforma agraria" en áreas precisas del territorio nacional.

Tras la expedición de la Ley 30 las adquisiciones del Incora crecieron hasta alcanzar 96.098 hectáreas durante 1992. Los propietarios se sintieron inclinados a vender al Incora tierras que no fueran de la mejor calidad, dados los precios relativamente favorables que pagaba el Instituto, en tanto que los narcotraficantes y esmeralderos adquirirían las mejores tierras.

El 5 de agosto de 1994, con el fin de desarrollar el propósito constitucional del acceso a la tierra para los campesinos, se promulgó la Ley 160 de Reforma Agraria. Esta ley busca configurar empresas agropecuarias como unidad central de la reforma, le asigna un gran papel al mercado de tierras, e introduce la entrega directa de los subsidios en dinero para la adquisición de la parcela en el mercado. Otro aspecto ordenado por esta ley es la dotación de tierras a las comunidades indígenas. La Ley 160 de 1994, aunque se definió como ley de reforma agraria, pretendió desde sus orígenes una solución de mercado.

Los resultados de la reforma agraria en Colombia son marginales⁴², es decir que se ha tratado de una reforma que promovió la colonización, privilegió la titulación de baldíos y sólo ha afectado marginalmente las tierras dentro de la frontera agrícola y la gran propiedad cuando la situación social y la movilización campesina lo exigen.

Si se logra que la Ley 333 de 1997 de extinción de dominio por enriquecimiento ilícito sea aplicada de manera que los predios agropecuarios se dediquen a la reforma agraria, indudablemente esto beneficiará en forma decisiva los programas de redistribución de tierras que por ahora se limitan por la concepción de mercado de tierras a un alcance muy marginal⁴³.

La Reforma Agraria, como mecanismo de redistribución de activos, se ha realizado tradicionalmente a través del Incora. En su historia, la más importante labor de adquisición de tierras ha sido la extinción de dominio en aplicación de la Ley 200 de 1936. Sin embargo, desde 1973 decayó su actividad sobre los terratenientes y se dedicó a atender a los beneficiarios anteriores, a responder a conflictos ocasionales y especialmente a titular tierras ya adquiridas entre 1967 y 1972.

La adquisición de tierras por el Incora que había llegado a su punto más bajo durante los gobiernos de López y Turbay se reanimó al aplicarse la Ley 35 de 1982 y de 4.400 hectáreas adquiridas en 1981, se pasó a 25.111 en 1985 y se llegó hasta 54.704 en 1987, cifra no alcanzada desde 1971, cuando se habían adquirido 73.183 hectáreas. Esta ley, además, enfatizó las acciones del Incora en zonas de violencia, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR. Se adquirieron nuevamente predios, pero con avalúos comerciales, y a veces con precios de compra sobrevaluados. Se redujeron las pocas expropiaciones que hacía el Instituto, hasta eliminarlas desde 1986 y desde ahí se confundió la Reforma Agraria con una simple compra-venta de tierras.

El Incora hasta 1997 había adquirido 1'399.817 ha⁴⁴. De éstas fueron expropiadas únicamente 69.000 ha, el 4,9%, y el resto fue comprado en negociaciones directas con los propietarios. Se recibieron donadas 354.000 ha. En cuanto a los indígenas, recibieron en calidad de resguardos 180.000 de las hectáreas adquiridas (el 12,8%).

Hasta ahora el grueso de la acción del Incora se ha centrado en la titulación de baldíos, pues hasta 1996 tituló más de 12'300.000 ha baldías y más de 22 millones a los resguardos indígenas. En la redistribución de propiedad se adjudicaron 1.5 millones de ha que beneficiaron a 88.747 familias campesinas.

⁴² GARCÍA, Antonio. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural*, IICA, pp. 111-113.

⁴³ Valderrama y Mondragón, 1998.

⁴⁴ Éstas corresponden al 4,94% de las 28'356.486 que según el IGAC son aptas para labores agropecuarias, el 3% del área actualmente explotada.

Al mismo tiempo, la Caja Agraria entre 1975 y 1983 efectuó 50.000 embargos y ejecutó unos 9.000 al año; luego el Incora no alcanza a dar tierra al mismo número de campesinos que la pierden cada año por razones económicas.

El mecanismo de mercado de tierras como redistribución debe ponerse en marcha dentro del marco establecido en la Ley 160 de la Reforma Agraria. Sin embargo, este instrumental es adecuado para un entorno que previamente haya solucionado los problemas de rentas especulativas del suelo y de sobrevaloración de la tierra.

Por lo tanto, en orden de prioridades y de potencialidad, el primero de estos mecanismos es el mercado de tierras que, de forma democrática y pacífica es un proceso de adquisición de la tierra por parte de los pequeños productores beneficiarios del proceso de redistribución a los propietarios de la tierra, a través del mercado. Las restricciones más importantes a este proceso han estado fuertemente influidas por un régimen de tierras que ha generado desincentivos a la venta de la tierra por parte de los propietarios, lo cual se refleja en precios excesivamente altos frente al potencial productivo real.

Conocimiento y cultura: limitaciones al desarrollo de oportunidades

La idea de la diversidad está relacionada de manera directa con una imagen de país en el cual se encuentran no sólo gran variedad de recursos naturales o una inmensa diversidad de especies animales, sino también una gran heterogeneidad de expresiones culturales, económicas, sociales y políticas.

Es en este sentido que históricamente Colombia se ha construido como nación a partir de lo que denominaríamos conflictos y tensiones producidas por la interrelación entre distintas formas de vida, de producción, de lenguas, de regiones, de comunidades que muestran un universo rico en potencialidades no sólo naturales sino humanas y culturales.

Podría afirmarse que, en gran parte, la crisis y la violencia presentes son una expresión de la no resolución de las tensiones o conflictos derivados de la gran diversidad cultural y territorial, en otras palabras: la sociedad actual, tanto en su organización política como económica no expresa la heterogeneidad nacional en toda su dimensión; desde esta óptica es que pudiéramos hablar de procesos sociales, modelos económicos o proyectos políticos que han sido excluyentes y que en su dinámica histórica han configurado un país que, antes que organizado política o territorialmente desde el juego democrático y el reconocimiento de la gran diversidad, es el producto de procesos y luchas políticas en donde las minorías han impuesto su propia visión del mundo. No es aventurado afirmar que un proyecto nacional inteligente pasa por la solución a los conflictos que ha generado esta manera excluyente de construir sociedad, de conformar nación, de organizar el Estado.

Pero, ¿de qué manera transitar hacia una sociedad democrática que recoja toda la potencialidad de su diversidad y la canalice hacia la consolidación de una nación plural, soberana y justa? ¿Cómo insertarnos en los procesos de globalización desde una perspectiva o proyecto nacional que de manera amigable y sostenible permita el disfrute de nuestras grandes potencialidades naturales? ¿Cuál es el modelo de sociedad que deseamos construir y heredar a nuestras próximas generaciones?

Desarrollo del capital humano

Tres principios soportan la orientación de la educación y la cultura como base de la ampliación de las oportunidades y que deben guiar la solución de los anteriores interrogantes:

Uno, la diversidad cultural y biológica del territorio nacional es nuestra mayor riqueza y por lo tanto lo que podría constituirse en la gran ventaja comparativa frente a otras naciones en el largo plazo. Diversidad que antes que ser entendida sólo como *stock* de riqueza que podría ser objeto de intercambio comercial debería ser asumida como el mayor de los retos que tiene la sociedad colombiana y que le exige formas inteligentes de apropiación y grandes desarrollos científicos, tecnológicos y educativos.

Dos, el conocimiento es el elemento estratégico para el logro de un país equitativo, competitivo, democrático y pacifista. Es bastante reconocido en las comunidades académicas y en ámbitos de la política, que en los actuales procesos acelerados de globalización el conocimiento se constituye, no sólo en un gran valor comercial, sino también en emancipador de la humanidad. La revolución científico-técnica de finales de milenio da las señales precisas de que cualquier nación que desee participar de manera competitiva en el mundo global del próximo siglo tendrá que asumir no sólo políticas de largo plazo en el desarrollo científico y tecnológico sino que también habrá de reconocer, como fundamental, el realizar grandes inversiones en este campo. Afirmaríamos con Pedro Demo que "las oportunidades históricas de una sociedad están condicionadas de forma cada vez más acentuada por la capacidad científica y tecnológica" ("Nuevos contextos y perspectivas", Unesco 1991). Desde esta perspectiva, la disminución de la brecha norte-sur en el campo de la ciencia y la tecnología tendrá en el corto plazo que convertirse en el mayor desafío de los países del tercer mundo así como también al interior de los países en desarrollo tendrán que darse procesos fuertes de disminución de la brecha entre regiones.

Tres, el desarrollo del capital humano y social de una nación está condicionado al logro de un modelo educativo de alta calidad que desde el reconocimiento de la heterogeneidad logre la formación de ciudadanos comprometidos con una idea de nacionalidad y con el proyecto nacional. Desde este punto de

vista entenderíamos que la educación debería ser considerada como el eje estratégico para el logro del país que deseamos: democrático, equitativo, competitivo y pacífico.

Limitaciones del sistema educativo

En este marco general la Misión Rural ha venido reflexionado no sólo sobre los obstáculos para el desarrollo de la sociedad colombiana en general y la rural en particular, sino también sobre los posibles caminos. No quisiéramos abordar nuestra propuesta sin destacar cuáles son esos obstáculos que se convierten en críticos para el logro del proyecto nacional en el campo de lo que hemos denominado "Conocimiento y Cultura":

- Un sistema educativo disperso que no logra encontrar los eslabones que deberían unir los distintos niveles: primaria, bachillerato y universitario como tampoco entrelazar lo que se ha dado en denominar educación formal e informal. Sistema que todavía hoy privilegia un sentido terminal de la educación por encima de un carácter más abierto y permanente.
- Un gran atraso en la formación de los habitantes del territorio que se refleja no sólo en índices de cobertura sino también en la calidad de los educados. En todos los niveles del sistema se presentan grandes vacíos de calidad en la formación y una dramática desigualdad regional o territorial. La crisis de la educación rural muestra con claridad las iniquidades del modelo de desarrollo.
- Una concepción educativa ligada a un utilitarismo incipiente y mal concebido que ha promovido una educación memorística, acrítica, alejada de las realidades regionales e inmersa en su mayor parte en pedagogías que restringen la creatividad, la crítica y la investigación.
- Un sistema de educación superior que al no haber logrado desarrollarse como un conjunto de entidades investigativas ha devenido en un sistema profesionalizante en donde la formación en disciplinas (física, matemáticas, química, filosofía, o artes) ha sido desplazada por un sistema de baja calidad de formación en profesiones. Un sistema que favoreció el desarrollo casi excluyente de las habilidades "técnicas" por encima de las científicas, culturales o socioeconómicas.
- Un Sistema de Ciencia y Tecnología que no ha logrado sentar las bases para la conformación de una comunidad científico-técnica competitiva y crítica que se sitúe en las fronteras del conocimiento, tampoco ha logrado constituirse como el soporte de la competitividad de la nación. Todavía hoy Colombia es de los países de la región que poseen indicadores más bajos en cuanto a número de científicos o ingenieros por habitante, publicaciones, presupuesto para investigación y patentes.

- Un incipiente sistema de cultura que no ha propiciado el reconocimiento de nuestras diferencias y que privilegia una concepción de la cultura como espectáculo en donde nuestra diversidad se diluye entre las solas expresiones artísticas individuales, por encima de un reconocimiento de las distintas expresiones territoriales de la cultura.
- Una debilidad institucional extrema que hace peligrar el desarrollo de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología. Un panorama bastante dramático de las organizaciones del sistema educativo y científico que genera, no sólo baja calidad e ineficiencia en todos los procesos, sino también una duplicación de esfuerzos y presupuestos que interfieren cualquier proceso de transformación. En este sentido el primer paso para una transformación cultural, educativa y científica debería empezar a pensarse desde una revolución institucional, que toque no sólo las entidades de la burocracia estatal (ministerios, institutos, secretarías), sino también las organizaciones sindicales, asociaciones de universidades, etc.
- En esencia, el modelo educativo en términos de sus contenidos y enfoques ha partido de la negación de la cultura tradicional rural, no ha tratado de enriquecerla sino de sustituirla. El sentido de la educación ha sido preparar a la población rural para que pueda adaptarse a las condiciones de vida de la ciudad, con patrones, modelos, conocimientos y prácticas ajenos a su tradición cultural.
- El enfoque orientado a crear capacidades para el trabajo, más que hacia la organización de la sociedad, el análisis y la valoración de la tradición o el conocimiento de su propia historia, ha redundado en una pésima calidad de los procesos educativos, en el sentido de la poca articulación entre el proceso educativo y la realidad cultural y vivencial de la población rural que lo recibe.
- Otros problemas que aquejan la educación tienen que ver con su estructura y organización y con la concepción de que la educación formal es el corazón de la política educativa. No hay una concepción global general de una estrategia educativa que rebase el aula e integre todos los elementos de la cultura, la vida en sociedad, la familia como educadora, la educación en el trabajo, o la educación en la acción política.
- Dentro de la educación formal, la visión, el enfoque, las tecnologías utilizadas, la capacidad institucional, la formación de los educadores, las incompatibilidades entre el proceso educativo y los procesos de desarrollo productivo, económico, social y cultural de la población, delatan una profunda incapacidad de responder a los grandes retos que se le plantean al sector rural.
- Si bien ha habido avances en elementos básicos, como por ejemplo la superación del analfabetismo, las grandes necesidades de conocimiento están definitivamente sin desarrollarse.

Sistema de ciencia y tecnología restringido

En Colombia, en el campo de la ciencia y la tecnología, particularmente en el sector rural, hay una muy baja producción de conocimiento, una gran debilidad de las instituciones responsables de esta tarea, una gran desarticulación dentro de la cadena de producción de ciencia y tecnología, y muy baja inversión.

El conocimiento es el factor clave para la organización de la sociedad, la transmisión de valores y el potenciamiento de la capacidad productiva. La Misión Rural considera éste como un problema preocupante. Por un lado, se registra una muy baja producción de conocimientos nuevos y de tecnologías adecuadas, apropiadas, relacionadas con el entorno y con la cultura; y, adicionalmente, la transmisión de esos conocimientos a través de procesos de educación es muy pobre.

Es importante destacar en este punto la grave desarticulación que se da en el proceso de construcción del conocimiento en el sector agropecuario y agroindustrial. Existe una gran debilidad en el circuito que articula la identificación de los problemas, la investigación pertinente (en centros de investigación o en la cotidianidad de la producción) y la transmisión de los conocimientos generados.

Sin embargo, el problema más grave en lo pertinente a la ciencia y la tecnología es que Colombia carece de un verdadero sistema de transferencia. La tecnología puede venir de experiencias foráneas, que necesitan adaptarse a las particulares condiciones culturales y ambientales de nuestro país, o del conocimiento generado por procesos autóctonos de investigación científica. Pero ninguno de estos dos tipos de tecnología llega a los verdaderos usuarios. Es decir, fuera de que la oferta tecnológica es pobre, no le llega a los sectores productivos.

El hecho es que no se está generando el conocimiento que se requiere para lograr las condiciones de transformación económica y política de que habla la Misión Rural. Es por ello que se necesita una transformación en todo el proceso, que permita racionalizar y potenciar las posibilidades que posee nuestra institucionalidad de conocimiento y generar así nuevos contenidos y estrategias.

El capital cultural

A partir del reconocimiento del papel que tiene la cultura en la construcción del *proyecto nacional*, las acciones propuestas por la Misión Rural en el área del conocimiento y la cultura se enfocan hacia el fortalecimiento del capital cultural y científico como factores determinantes del capital social de la nación, en el camino de construir la sociedad del conocimiento.

El colombiano expresa una fuerte cultura de gran riqueza y diversidad, que se manifiesta en su lógica, su racionalidad, su forma de ser, de ver el mundo, de construir sueños, de relacionarse con los demás, con el medio y con el territorio.

Colombia es la sumatoria de diversas regiones, intensamente relacionadas, con gran diversidad ecológica y ambiental. Debido a ello, se crearon culturas fuertemente diferenciadas: existe una identificación entre los grupos humanos y el territorio que nos permite contar hoy con regiones muy caracterizadas y culturas igualmente definidas: los llaneros, los boyacenses, los costeños, los paisas, las negritudes del Pacífico, etc., que tienen formas particulares de organización que los identifican dentro de su entorno territorial. La cultura rural es una cultura de apropiación del espacio físico que genera adscripción, identidad y un interés particular por el territorio.

La importancia de este proceso cultural radica en que la cultura da cuenta de qué subyace en las decisiones y en los comportamientos de cada uno de los componentes de la sociedad e incluye los elementos iniciales para un proceso de modernización. No es posible pensar una transformación, como la planteada por la Misión Rural, sin concebirla dentro de una estructura de culturas, que son finalmente las que traducen o recontextualizan cada una de las acciones públicas o privadas al medio real. En síntesis, la cultura es el resultado de la historia que se expresa en una determinada forma de tradición social, que genera actitudes y comportamientos, intereses, racionalidades y prioridades de las comunidades; así como instituciones formales y, especialmente, informales, que se vuelven determinantes, decisivas, en los procesos de organización económica o social.

La cultura colombiana recoge la historia, los procesos de orden político, social y económico que han ido construyendo la idiosincrasia nacional a lo largo del tiempo. Hasta mediados de este siglo, las expresiones culturales, la organización política, la sociedad y sus relaciones se apoyaban en visiones estrechamente ligadas a la vida rural; luego se propuso, como una empresa nacional, borrar los fundamentos de esa cultura tradicional para imponer una cultura de la racionalidad urbana, del progreso, a partir de los modelos de desarrollo de las sociedades occidentales y se tomaron acciones, explícitas o no, que buscaron negar nuestras raíces culturales rurales.

Sin embargo, la fuerza de dichas culturas las ha hecho prevalecer y hoy se encuentran en los espacios rurales proporcionando los elementos claves para poder definir, comprender e incidir realmente en los comportamientos tanto de orden político como económico y social de las poblaciones. Esa cultura entraña, igualmente, un acervo de conocimientos que, bajo el rótulo de conocimiento tradicional, esconde una rica combinación de saberes igualmente fundamentales para la comprensión de los mecanismos de transformación, universalización y avance hacia la modernidad.

Este conjunto de elementos constituye el capital cultural, que es soporte del desarrollo y que debe ser reconocido y revalorizado dentro del conjunto de la sociedad colombiana, particularmente en el *proyecto nacional*.

El conocimiento, base de la nueva sociedad

El conocimiento, entendido como el conjunto de ideas, valores, prácticas, técnicas, formas de interpretar la realidad, saberes tradicionales, símbolos y reglas que comparte un grupo social, implica también un *ponernos de acuerdo* sobre lo que es mejor y la mejor forma de hacer las cosas con miras a obtener resultados dentro del *proyecto nacional* o regional. En ese sentido, el conocimiento se constituye en un capital social que le da mayores oportunidades a la sociedad para avanzar en su crecimiento económico y en su estabilidad política.

Existen elementos del conocimiento que vienen de la historia o la ciencia universal, que no florecen autónomamente dentro de las culturas de los grupos sociales, sino que es necesario compartir con otras culturas: el conocimiento científico, la filosofía, la ética y todo el pensamiento de la humanidad que está disponible para enriquecer una cultura determinada. Las culturas nuestras tienen la oportunidad de apropiarse y recontextualizar esos conocimientos generados en otros espacios del mundo y a lo largo de la historia, convirtiéndolos en valores propios integrados a la cultura de base. La modernidad significa recontextualizar los nuevos conocimientos a la luz de una cultura que tiene su propio proyecto.

Un gran reto que enfrenta la sociedad colombiana es la integración cultural al mundo en globalización, donde el intercambio de información hace más intensa la interacción con un conjunto muy amplio de culturas. Cómo salvaguardar y enriquecer el patrimonio cultural de la nación es una pregunta de urgente respuesta en cuanto condiciona el futuro del *proyecto nacional*.

El conocimiento significa, también, afianzar los procesos de integración y organización política, es fundamento del desarrollo de la capacidad productiva y creativa de la sociedad rural y es determinante de las condiciones de competitividad porque aumenta la capacidad de interpretación y de generación de tecnologías.

La educación es la forma de socializar el conocimiento. Es decir, de evitar que sea algo reservado para las élites intelectuales y académicas, o para un grupo reducido de científicos y pensadores, y de ponerlo al alcance de todos para que sea incorporado dentro del acervo cultural de la sociedad.

Estrategias para la transición hacia una sociedad de oportunidades

Con el propósito de crear condiciones para la construcción de una sociedad que brinde oportunidades al conjunto de pobladores rurales, la Misión Rural plantea un conjunto de acciones de política que deberán producir la *transición* requerida para aumentar el capital social, lograr la equidad y recomponer el tejido social.

Las propuestas se articulan alrededor de cinco áreas básicas de intervención: desarrollo social rural, reforma agraria, programas sociales para población vulnerable, programas para la equidad de género y redistribución por solidaridad.

El programa de desarrollo social rural integrado

Acogiendo el principio orientador del enfoque de desarrollo social rural incorporado por las últimas fases de este programa en Colombia, la Misión Rural propone un giro central en su orientación, sobre la base de la multisectorialidad rural y el concepto de territorio rural. La esencia de la dirección que se requiere es la de la formación del capital social y humano que se necesita para la *transición* económica propuesta. Se trata de preparar a la población rural para afrontar nuevos retos productivos, nuevos mercados laborales y la capacidad para articularse a una economía de eficiencia y con interdependencias internacionales.

Las metas del desarrollo social rural son: crear capacidades en la población rural para acceder a las oportunidades productivas, a partir del incremento de las habilidades gerenciales y de gestión técnica; aumentar la preparación para incorporarse a los mercados laborales diversos que se generan al interior de cadenas productivas más integradas; mejorar la calidad de vida de la población rural mediante el desarrollo de inversiones sociales que proporcionen condiciones básicas de vida en lo doméstico y lo público (servicios básicos, vivienda e infraestructura básica); desarrollar la infraestructura productiva que permita que la economía de pequeños y medianos productores pueda contar con los bienes públicos que hagan posible la adecuación productiva de la tierra y acceder a los centros de mercado.

Este es un marco de articulación de estrategias de política que buscan preparar las condiciones para una real y equitativa reconversión productiva, la puerta de entrada de la mayoría de los pobladores del campo a una economía más eficiente y la forma de canalizar el esfuerzo del Estado para lograr una verdadera justicia social.

La política pública debe comprometerse con la generación de la capacidad local para planificar y gestionar el desarrollo rural, pero teniendo en cuenta las condiciones objetivas de cada lugar para abstenerse de imponer modelos homogeneizantes.

Los programas de desarrollo social rural, por tratar de incidir en la forma de planificación y toma de decisiones, pueden considerarse como un proyecto político en sí mismo. Sin embargo, la viabilidad de este proyecto está condicionada por la transparencia con la cual se toman las decisiones y se hace el seguimiento a la planificación y a la ejecución misma de los programas.

Hoy en día los programas de desarrollo rural tampoco pueden olvidar que, más importante que realizar proyectos tradicionales de infraestructura y servicios, es consolidar las condiciones de un Estado social de derecho en las zonas rurales y modificar la cultura política hacia la búsqueda de la convivencia.

La integralidad del desarrollo social rural debe tener en cuenta: la promoción de políticas y estrategias que contribuyan al respeto de los derechos humanos, a la convivencia y a la solución pacífica de los conflictos sociales; las interacciones que se dan entre lo rural y lo urbano, considerando que mejores condiciones de vida en las comunidades rurales se reflejan también en el bienestar de las poblaciones urbanas; la participación de las comunidades rurales en la formulación de planes y programas de desarrollo rural, a través de las organizaciones campesinas y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural; la necesidad de articular las políticas de desarrollo rural con los planes de desarrollo a nivel municipal y lograr que éstos, a su vez, interactúen adecuadamente con los ámbitos regional, nacional e internacional.

Las políticas de desarrollo rural integrado deben además, concebirse globalmente articuladas con las políticas macroeconómicas que se mencionaron anteriormente. Además se deben privilegiar las estrategias selectivas multi-sectoriales, focalizadas en la población pobre y aplicadas de acuerdo con las diferenciaciones regionales y locales. En consecuencia, para la ejecución de las estrategias de desarrollo rural, se deben definir instancias y mecanismos de coordinación de estas políticas centralizadas, para evitar la dispersión y la duplicidad de actividades y de recursos.

Uno de los objetivos de la estrategia de desarrollo rural integrado es el de distribuir progresivamente los beneficios del crecimiento para superar la pobreza, potenciar las capacidades del individuo como ser social y económico y fortalecer la democracia, incorporar a la población pobre en la dinámica económica y promover la dinamización de la economía rural ampliada y de las sociedades rurales locales.

El desarrollo rural debe propiciar la integración de las cadenas productivas y de las regiones; estimular tributariamente la localización rural de actividades industriales intensivas en mano de obra y el desarrollo multisectorial como una alternativa de generación de empleo; promover el desarrollo del capital humano; definir nichos de mercado y productos estratégicos con ventajas competitivas en áreas de pequeña producción agropecuaria; promover el desarrollo autónomo de las comunidades indígenas; incorporar a la mujer, en forma masiva, en la dinámica económica, social y política, potenciando el desarrollo de sus capacidades.

Las estrategias de desarrollo rural integrado que generan ingresos y empleos con el fin de reducir la pobreza, tienen como requisitos básicos focalizar e incrementar el gasto público social y redistribuir los activos productivos, garantizando un equilibrio entre las potencialidades productivas, la creación de empleo y el capital social.

Dichas estrategias comprenderían las siguientes iniciativas:

- Desarrollar programas de reconversión y reestructuración productiva prioritariamente en áreas de pequeños productores campesinos dedicados a cultivos en crisis, para incorporarlos en procesos productivos sostenibles que ofrezcan ventajas comparativas, agronómicas y de mercado, en aras de la competitividad y de su modernización, fortaleciendo los Acuerdos de Competitividad.
- Organizar a los pequeños productores por producto, para viabilizar su integración a las cadenas productivas y a los Acuerdos de Competitividad.
- Crear microempresas de bienes y servicios independientes o como proveedoras de empresas medianas y grandes, sería una de las alternativas de generación de ingresos y de empleo estable.
- Fomentar el desarrollo sostenible del capital humano con apoyo público y privado, que modifique los esquemas educativos, sobre la base de la innovación tecnológica en función de la eficiencia y la productividad, como aspecto crucial para la movilidad del factor trabajo en las sociedades rurales.
- Incorporar masivamente a la mujer, en especial la cabeza de hogar y la desplazada por la violencia, en todos los ámbitos de la economía y de la vida rural, aumentando su capital social, para superar la visión residual que ha acompañado las políticas y programas de gobierno.
- Promover el desarrollo autónomo de las comunidades indígenas, sobre la base del equilibrio de la economía indígena y de mercado, continuando el proceso de titulación de resguardos, apoyando el desarrollo de su capital humano en su entorno, para que las acciones del Estado se adecúen a sus necesidades y puedan cumplir su papel primordial de desarrollo de valores culturales y del conocimiento acumulado, en especial del uso y aprovechamiento de los recursos ambientales y de la biodiversidad.
- Impulsar y dinamizar la reforma agraria y de tierras, combinando estrategias diferentes, según las condiciones regionales.
- Dinamizar y ajustar el sistema de capitalización y financiamiento para el desarrollo rural.
- Incorporar en forma específica al sistema de generación y transferencia tecnológica los sistemas y arreglos productivos de la economía campesina, en función de los requerimientos del mercado en el proceso de transición, reconversión y reestructuración productiva regional y local.
- Fortalecer el desarrollo de la acuicultura en zonas de economía campesina, con unidades productivas eficientes y sostenibles, con dietas nutricionales que disminuyan la dependencia del uso de concentrados, como alternativas de diversificación de ingresos y de mejoramiento de la dieta alimenticia de la unidad familiar y para abastecer demandas de mercados regionales.
- Impulsar el desarrollo ambiental sostenible se constituye en un factor determinante del desarrollo agrícola para garantizar la calidad de vida de

las generaciones presentes y conservar el patrimonio ambiental para las sociedades futuras; por lo cual debe ser pieza clave en las estrategias de desarrollo rural.

- Desarrollar la infraestructura productiva e incrementar el capital social en función de eslabonamientos entre sectores productivos que agreguen valor, en áreas rurales y urbanas de las sociedades locales.
- Fortalecer la infraestructura de servicios sociales (educación, salud, acueductos, recreación, cultura) y asegurar la eficiencia en la prestación de los mismos.
- Desarrollar programas de vivienda rural, con énfasis en saneamiento básico, atendiendo a su prioridad en el medio rural y a la limitación de recursos estatales.

Es fundamental destacar la dimensión espacial que debe tener el desarrollo rural. Éste no puede seguir entendiéndose a nivel de finca o de municipio exclusivamente, es en el territorio rural donde se pueden encontrar las mejores opciones de alternativas productivas y de generación de ingresos, sobre todo en las áreas más estancadas.

De acuerdo con la propuesta institucional de la Misión Rural, las opciones de desarrollo rural deben entenderse desde la perspectiva de un nuevo orden territorial, un orden que trasciende los límites actuales de los departamentos y se fundamenta en las características de los diferentes ecosistemas (ecológicas, sociales, culturales, productivas). Así será posible tomar decisiones óptimas sobre el desarrollo de una región en términos de sus potencialidades productivas, sus necesidades de infraestructura, de educación, de salud, de recreación, etc.; se evitará duplicar esfuerzos de planificación y procesos burocráticos en la aplicación de recursos; será más sencillo aplicar economías de escala a la producción agropecuaria, se incrementará la eficiencia del gasto público y también se logrará un manejo más inteligente de los recursos naturales.

Redistribución de activos productivos: reforma agraria

Si bien el programa de desarrollo social rural proporcionará unas nuevas capacidades a los pobladores rurales, la política de redistribución de activos productivos, enmarcada en una reforma agraria integral, permitirá el acceso a las oportunidades de que esas capacidades se traduzcan en mejores condiciones para la creación de riqueza y su adecuada distribución.

Las acciones que es necesario emprender son las de la estrategia de subsidios, la aplicación del principio de extinción del dominio, nuevo régimen de tierras, el desarrollo de zonas de reserva campesina y empresarial, la política de población, la reforma al sistema de crédito y el desarrollo del sistema de transferencia de tecnología para pequeños productores.

Subsidio para el acceso a la tierra

El principio del subsidio a la demanda es adecuado. Es necesario fortalecer la idea de que el Estado asigne recursos que sean entregados a los pequeños productores para que ellos puedan acceder a la tierra en las mejores condiciones posibles. Con este fin, se requiere eliminar las barreras que actualmente impiden que este proceso se haga en forma transparente y eficiente. Estas barreras se expresan principalmente en los altísimos costos de transacción de la administración de los recursos por parte del Incora y en las debilidades que se presentan para monetizar esos recursos a través de bonos, que han inducido a la especulación con el precio de la tierra. La administración de estos procesos de subsidio debe ser estrictamente descentralizada en términos de la identificación y asignación de beneficiarios, para lo cual las Corporaciones Territoriales de Desarrollo Rural⁴⁵ deberán cumplir un papel activo, apoyadas por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

Extinción del dominio

El mecanismo de la extinción del dominio, ligado al delito de enriquecimiento ilícito, permite la incorporación al proceso de reforma agraria, en el corto plazo, de tierras adquiridas por los narcotraficantes.

Es necesario constituir una estructura institucional que permita agilizar y dar transparencia y seguridad a esa disponibilidad de tierras. Aun cuando las cifras disponibles son altamente contradictorias, las menos optimistas hablan de más de un millón de hectáreas de tierras, de muy buena calidad, al interior de la frontera agrícola, en zonas con infraestructura y acceso a los mercados, y que permitirían dar solución, en una primera fase, a una cantidad muy importante de productores desplazados o de quienes están actualmente en zonas de cultivos ilícitos. Sin embargo, el gran potencial de desarrollo de este proceso depende de su agilización institucional para considerarlo como una política de aplicación inmediata.

Es necesario, además, que sea desarrollado el otro mecanismo de extinción del dominio o *expropiación por vía administrativa*, considerada en la Ley 160 de Reforma Agraria. Este mecanismo establece que aquellas tierras con vocación agrícola que no sean adecuadamente explotadas y que no sean ofrecidas en los mercados de tierras, ya sea de arrendamiento o de venta, pueden ser expropiadas por vía administrativa. Este procedimiento tiene dos efectos importantes: uno, produce un efecto real de redistribución, y dos, es una señal clara para los agentes concentradores de tierra de que el Estado está en la disposición de hacer cumplir la ley y de adelantar el proceso de redistribución. Este mecanismo tiene altas

⁴⁵ Instituciones que se proponen como parte del ajuste institucional (véase Capítulo 8).

complejidades técnicas y políticas ya que no es fácil establecer el criterio de "adecuadamente" explotado; sin embargo, existen posibilidades claras de hacerlo. El problema es de voluntad política expresada en la aplicación de este tipo de instrumentos.

Ley de tierras

La propuesta de redistribución de tierras de la Misión Rural concluye en la expedición de una Ley de Tierras que establezca estructuras diferenciales para que la tributación castigue el atesoramiento improductivo de la tierra y premie la utilización racional y eficiente de ésta, es decir que la tributación debe estar ligada al principio constitucional de la responsabilidad social de la propiedad, limite el tamaño y controle la concentración improductiva.

En todas las economías de América Latina donde se han logrado estructuras eficientes en el sector rural, la tributación ha estado marcada por sistemas que presionan a los propietarios de la tierra a utilizarla eficientemente como factor productivo o a ponerla en circulación en el mercado ya sea por la línea de arrendamientos o por la venta. El régimen tributario diferencial implica un sentido progresivo y que tenga premios y castigos, dentro de la idea de lograr una utilización más eficiente y ampliar las posibilidades productivas en el campo. Igualmente, con esta estrategia se pretende garantizar los derechos de propiedad, fortaleciendo el sistema de registro de propiedad y titulación.

Este cambio en los incentivos económicos sobre la tierra se considera fundamental para la dinamización del mercado de tierras de reforma agraria ya que constituye una opción racional y pacífica para el proceso de redistribución que requiere Colombia.

Se busca, igualmente, una definición clara y explícita de los procesos de extinción del dominio y la utilización estratégica de estas tierras para favorecer procesos de redistribución de la población y acceso a nuevas condiciones de desarrollo productivo. A partir de la Ley de Extinción del Dominio por expropiación bajo la figura de enriquecimiento ilícito, también es necesaria la reglamentación de otros procesos de expropiación por vía administrativa contemplados en la Ley de Reforma Agraria para los casos de tierras improductivas, dentro de una estrategia global que busque la incorporación de la tierra en procesos productivos y de desarrollo rural.

Zonas de reserva campesina y empresarial

Se debe fortalecer la estrategia de creación y desarrollo de las zonas de reserva campesina y de reserva empresarial. Estos instrumentos tienen como pro-

pósito redensificar la frontera agrícola, frenar los procesos perversos de colonización⁴⁶ y establecer áreas en las cuales se estabiliza la propiedad campesina mediana y pequeña, consolidando organizaciones territoriales. El factor distintivo de la propuesta es que estas zonas de reserva deben ser desarrolladas al interior de la frontera agrícola, en las tierras que se van a redistribuir, con igual prioridad que en el margen de la colonización.

Dada la concepción intersectorial que hemos venido manejando para caracterizar al sector rural, es necesario darles importancia y viabilidad a las *reservas empresariales*, consideradas en la Ley 160 de la Reforma Agraria. Éstas permiten que el proceso de redistribución de tierras no se haga exclusivamente para pequeños productores aislados, sino que figuras asociativas que propendan a economías de escala importantes, también tengan cabida dentro del proceso de redistribución de la tierra. De esta forma, en un criterio de participación democrática, pueden existir proyectos productivos con tamaños eficientes, promovidos por el mismo proceso de reforma agraria. Este camino es prometedor como una posibilidad real de acuerdos productivos que permitan la conformación de empresas asociativas, en las cuales los propietarios de microfundios puedan establecer proyectos productivos con las economías de escala adecuadas.

Política de población

Una verdadera reforma agraria implica, necesariamente, un masivo movimiento poblacional que no debe ser anárquico. Dentro del marco del ordenamiento territorial, en una visión de planeación de largo plazo, implica la definición de un nuevo patrón de poblamiento, coherente con el ordenamiento territorial. Los principios básicos de esta política son los de redensificación, relocalización de población al margen de la frontera agrícola y consolidación de nuevos poblamientos.

Las *zonas de reserva campesina* se constituyen en el instrumento básico para esta política de reordenamiento demográfico, además de la estrategia de formación de nuevos asentamientos, es decir, de nuevos pueblos que se conviertan en centros de servicios y de encadenamientos productivos más allá de lo agropecuario, dentro de un esquema de racionalidad económica.

Se debe privilegiar la *relocalización de poblaciones desplazadas*, pero entendiendo como desplazamiento no sólo el originado por acciones violentas y de terror, sino la silenciosa marcha de muchos pequeños productores y familias

⁴⁶ Estos procesos se han caracterizado porque pequeños colonos incorporan tierra a costa del bosque y la adecuán. Luego ésta se valoriza por la inversión pública, ante lo cual se presenta la compra por parte de grandes propietarios que desplazan así a los colonos y los obligan a iniciar un nuevo ciclo colonizador.

pobres que no han tenido oportunidades en el campo y que hoy están congestionando las zonas marginales, deprimidas y pauperizadas de las grandes ciudades.

En segundo lugar, la política de repoblamiento propuesta debe incorporar a aquellas familias productoras localizadas alrededor de las zonas de reserva forestal del país, en parques naturales o en zonas de amortiguamiento, con altos niveles de dispersión y bajas posibilidades de desarrollo institucional y de infraestructura. Hoy en Colombia, en zonas de reserva forestal, donde la normatividad impide el desarrollo de cualquier infraestructura, hay un exceso de población que es urgente reubicar dentro de la frontera agrícola para reducir el impacto ambiental.

En las zonas de alta riqueza en biodiversidad se tienen que contemplar esquemas radicalmente diferentes de los actuales e imponer límites que impidan la concentración de poblaciones por encima del umbral establecido por la capacidad de carga de estos ecosistemas frágiles.

Para los cultivadores de coca y amapola, la solución debe incluir prioritariamente zonas de reserva campesina y estrategias de relocalización, ya que, en muchos casos, las opciones productivas lícitas no tienen mayor viabilidad en las regiones marginales donde actualmente desarrollan, en una gran proporción, su producción ilícita.

Política de financiamiento para pequeños y medianos productores

Para mejorar los flujos y disponibilidad de recursos financieros, es necesario avanzar en la propuesta de incentivos a la inversión privada que se mencionó antes. Debe existir un compromiso conjunto de las entidades públicas, particularmente de la Superintendencia Bancaria, de Finagro y de los intermediarios financieros. Éste se debe traducir en estrategias que, apoyadas por el Banco de la República, permitan mayor eficiencia y transparencia en los mercados de crédito. Es necesaria una gran creatividad en la estructuración de líneas de financiamiento y productos financieros adecuados a las condiciones de la demanda, lo que significa una modernización tecnológica en los intermediarios, específicamente en el Banco Ganadero, el Banco Cafetero y la Caja Agraria.

Como complemento a este esquema de modernización, es necesario avanzar en la puesta en marcha de mecanismos de financiamiento y administración de recursos de crédito por parte de organizaciones cooperativas y organizaciones no gubernamentales que han mostrado gran eficiencia en la administración de pequeños montos. Esto lleva a un esquema combinado de intermediarios financieros bancarios con estas organizaciones, reconsiderando la posibilidad de esquemas como el que intentó implementar la Caja Agraria bajo el concepto de "banca mezzanine", que implicaba que la Caja Agraria actuaba como proveedor de créditos globales para que fueran administrados por estas organizaciones.

Un problema fundamental del crédito para pequeños y medianos propietarios tiene que ver con la necesidad de apoyo más fuerte en la formulación del proyecto productivo y en su seguimiento. En el pasado, este acompañamiento funcionó en la Caja Agraria con una estructura de técnicos y, en el caso de la zona cafetera, fue importante la labor de la estructura institucional cafetera para asesorar a los pequeños productores en el diseño y aplicación de sus proyectos productivos. Es necesario reconsiderar ese mecanismo, reemplazando el papel que hoy cumple el Incora, precariamente, en términos de formulación de proyectos productivos objeto de reforma agraria. Este acompañamiento debe permitir reducir los costos de administración de los créditos a pequeños productores y puede ser realizado directamente por una estructura del intermediario financiero o preferiblemente por las organizaciones financieras de orden cooperativo o asociativo mencionadas.

Aunque la reestructuración del sistema de crédito debe ser una política general para todo el proceso de desarrollo productivo, se requiere que estos esquemas de financiamiento sean aplicados, prioritariamente, a aquellos procesos de reforma agraria o redistribución de tierras.

Es necesario mantener el *subsidio real al capital* para casos muy específicos y focalizados, expresado en una subvención a una porción de la tasa de interés, con el fin de dinamizar cierto tipo de proyectos en condiciones muy particulares, como se ha venido desarrollando en los programas alternativos para cultivos ilícitos.

El último mecanismo de subsidio directo, particularmente en el proceso de ajuste estructural de la Caja Agraria, es el de la necesaria *compensación del Estado de los sobrecostos* que tiene que afrontar la entidad para mantener oficinas en ciertas zonas en las cuales los niveles de rentabilidad operacional no alcanzan a compensar los costos.

Acceso a tecnología

En este caso es necesario reconsiderar el esquema que ha determinado un gran aislamiento entre la oferta tecnológica y las verdaderas posibilidades de acceso por parte de pequeños productores. La estructura de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica es aún muy precaria y se requiere, definitivamente, una provisión importante de recursos para cruzar el umbral de autosostenimiento de estos organismos. Se deben involucrar en este proceso de transferencia los centros de investigación del sector, particularmente universidades y centros tecnológicos, en una acción masiva, tal como se plantea más adelante en la propuesta sobre conocimiento y tecnología, y se debe establecer como una prioridad que el sistema de transferencia haga un acompañamiento directo a los procesos de reforma agraria.

Es indispensable que los créditos contemplen en la evaluación de la factibilidad de los proyectos productivos un componente de tecnología, que, además, puede estar específicamente subsidiado.

La red nacional de asistencia técnica debe ser fortalecida y se debe reconsiderar el papel que hasta ahora se les ha asignado a las Umata, para que sean dinamizadores y promotores de los procesos de transformación productiva y mejoramiento de las condiciones de productividad para pequeños y medianos productores. Eso significa una ampliación de la cobertura que las Umata tienen en este momento, reforzando las responsabilidades de los municipios y estableciendo una estructura de soporte, coordinación y desarrollo, desde el nivel regional y departamental, que las constituya en verdaderas avanzadas del proceso de modernización y fortalecimiento.

Se debe dar una mayor consideración a la implementación de tecnologías alternativas como respuesta a los problemas de baja productividad y desgaste de los suelos. Entre éstas se encuentran principalmente las que aplican los criterios de agricultura sostenible o sistemas silvopastoriles, que por lo general no sólo generan beneficios al ecosistema sino que también son opciones con una rentabilidad muy alta⁴⁷. Han sido numerosas las experiencias positivas de utilización de técnicas como la de suelo cubierto, el uso de biofertilizantes, la siembra de precisión, la rotación adecuada de cultivos. Sin embargo, es todavía muy incipiente la asimilación de estos sistemas por parte de los técnicos que por responsabilidades institucionales deben asistir a los campesinos en el proceso productivo.

El desarrollo social para los grupos vulnerables

Los objetivos de esta estrategia son incorporar los grupos de pobres vulnerables al sistema estatal para su atención integral, potenciar el desarrollo de las capacidades del individuo como ser social y garantizar la sostenibilidad para la población pobre mientras dure su condición de vulnerabilidad. Las estrategias comprenden las siguientes acciones:

- Focalizar e incrementar el gasto público social hacia el desarrollo social destinado a los grupos vulnerables, garantizándoles una atención integral y sostenible.
- Incorporar a los grupos de población vulnerable a los servicios de Salud Integral preferencialmente a través del Sistema de Seguridad Subsidiada.
- Promover programas sostenibles dirigidos a los ancianos pobres, que además de garantizarles sus necesidades básicas de subsistencia, desarrollen su capital humano y se integren a su entorno social y familiar.

⁴⁷ Para profundizar sobre estos temas se puede ir al *Proyecto Cesar 95* realizado por el IICA.

- Fomentar el desarrollo del capital humano en las áreas de la gerontología y conexas para contribuir a la revaloración del anciano y la comprensión de su mundo interior y como ser social.
- Dinamizar los programas de atención integral a la infancia (alimentaria/ educativa) en su entorno social y familiar.
- Fortalecer los programas de atención integral a los grupos de indigentes, en su entorno social y familiar, desarrollando su capital social, para que se reinseren al mercado laboral y a la vida social.
- Promover la participación de los diferentes estratos de población vulnerable que les permita identificar necesidades colectivas y el desarrollo de sus capacidades como seres sociales, para que se diseñen programas que fortalezcan los tejidos sociales y los lazos de solidaridad, con el fin de superar la competencia individualista y concepciones de mendicidad hacia el Estado y la sociedad⁴⁸.

Acciones por la equidad de género

Las propuestas que surgen en el contexto de la Misión Rural deben comprometerse con incorporar el logro de la equidad en general y de género en particular, para lo cual deben apuntar a romper las barreras de orden político, económico, social y cultural que discriminan en contra de las mujeres rurales y que, por ende, perpetúan la injusticia y la no vigencia de la democracia en Colombia. Sólo si se reconoce y respeta el aporte y el potencial que tienen las mujeres para facilitar los procesos de desarrollo, y se incorpora la visión femenina en la construcción de esos objetivos fundamentales que conforman la visión global del futuro de la sociedad, podremos hablar de un nuevo modelo de desarrollo. Este último aspecto, que toca con elementos de orden ideológico y político pretende que se realice el proyecto nacional, no solamente desde la óptica masculina sino también desde la perspectiva femenina, incorporando una mayor riqueza de valores hoy ausentes dentro de los esquemas dominantes.

La premisa fundamental de las propuestas que en este campo hace la Misión Rural se podría entonces resumir como: "Las mujeres constituyen cerca de la mitad de la población rural, son las principales responsables de la otra mitad y están estrechamente articuladas a la economía nacional ya sea en el ámbito privado de la reproducción social y la economía doméstica o en el ámbito público de la producción para el mercado; sin embargo, enfrentan mayores dificultades que los hombres para reconocerse y asumirse como ciudadanas, como sujetas de derechos y como actoras del crecimiento económico y, lo que es más grave aún, la sociedad en su conjunto tiene mayores dificultades para verlas y tratarlas como

⁴⁸ Para mayor ilustración de estos aspectos véase: Reunirse. Primer informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social. *Op. cit.*

a tales. Por lo tanto, en el corto plazo o período de transición es prioritario adelantar todas las acciones necesarias para hacer visibles, reconocer y valorar las contribuciones que, desde los roles considerados femeninos, se hacen al desarrollo de la sociedad; dotar de poder a las mujeres constituyéndolas en ciudadanas sujetas de derechos en el entorno tanto local como regional y nacional; y vincular a la mayoría de individuos, en sus diferencias pero de manera equitativa, a las múltiples funciones y actividades que moverían la corriente central de una planificación del desarrollo sostenible con rostro humano tanto de mujer como de hombre"⁴⁹.

Las propuestas para la transición hacia la equidad son:

Definir a las mujeres y los jóvenes como población objetivo prioritaria de todas las políticas y programas públicos. Es decir, aceptar la situación de discriminación y exclusión de que son objeto la mayoría de mujeres en todos los ámbitos de la vida de las sociedades rurales es la única posibilidad real de comprometerse con un desarrollo sostenible tanto para hombres como para mujeres.

Financiar líneas de investigación-acción sobre equidad de género para poner al día la información necesaria a la planificación del desarrollo con perspectiva de género. Ante la magnitud de las carencias existentes, se requiere avanzar simultáneamente en la producción tanto de investigaciones teóricas; estudios del desempeño económico, social y político de los niveles macro, meso y micro de la sociedad; o estudios del comportamiento sectorial y territorial; como en el diseño y puesta en marcha de líneas de base; sistemas de seguimiento y evaluación; y, quizás lo más difícil, indicadores que permitan entender la evolución de variables cualitativas y complejas como el empoderamiento, la autoestima, la vigencia de la ciudadanía, la subordinación o la capacidad de demandar y negociar propuestas.

Invertir en la construcción de ciudadanía para las mujeres rurales en el monto y oportunidad que se requiere. La vigencia de la ciudadanía está dada por múltiples factores como el conocimiento de los derechos fundamentales; el acceso permanente a la información; la autonomía y autoestima; o la capacidad para acceder a los recursos y factores productivos; por lo tanto, el programa debe concentrarse en aquellas acciones que apuntan directamente al fortalecimiento de la capacidad de las mujeres para articular sus demandas y negociarlas en escenarios de planificación del desarrollo local. Por tal razón, el programa debe ser abierto, flexible, versátil, creativo, muy eficiente y estar en capacidad de identificar en cada entidad territorial o colectividad, las inversiones más pertinentes y efectivas sin restringir por anticipado lo que sí se puede cofinanciar. Escuelas de liderazgo, fortalecimiento de grupos o comités de mujeres, proyectos de comunicación, campañas de cedulação y registro civil, montaje de centros de

⁴⁹ Ospina, 1998.

atención a mujeres, son sólo ejemplos de la diversidad de líneas a las cuales debe estar abierto el programa. Resulta necesario que el programa se declare “enemigo” de las reglas y procesos burocráticos y, por lo mismo, cuente fundamentalmente con las ONG en capacidad de hacer acuerdos y convenios con el Estado, para su ejecución. El liderazgo estaría en una instancia central que coordina y orienta su ejecución (convenio Dirección Nacional de Equidad para la Mujer-Minagricultura-ONG) y responde por los resultados, pero sería ejecutado por las ONG con el apoyo de los programas y proyectos del sector.

Campaña masiva y sistemática contra la violencia intrafamiliar en los hogares rurales. Esta campaña supone moverse en distintos escenarios como: el poder legislativo, para aclarar los derechos y las reglas de las relaciones al interior de las familias; los medios masivos de comunicación, fundamentalmente regionales, locales y comunitarios, para posicionar el tema; las autoridades territoriales, para que entiendan la pertinencia del tema; realizar jornadas con los Sistemas Educativo y de Salud; y por último se debe racionalizar, ampliar y fortalecer el Sistema Nacional de Bienestar, como institucionalidad definida por el Estado para hacer frente a la violencia intrafamiliar.

Para el largo plazo se propone materializar transformaciones estructurales en la manera como se relacionan hombres y mujeres, para contribuir a la construcción de una sociedad y un desarrollo democráticos.

Reasignación por la vía de la solidaridad

Esta propuesta surge del convencimiento de que no sólo es necesario, sino posible, hacer una nueva redistribución patrimonial en la sociedad, que significa ceder parte de la riqueza para distribuirla entre la población que más se ha visto vulnerada por los procesos de desarrollo económico o exclusión⁵⁰.

El principio fundamental que subyace a una propuesta de esta naturaleza y que la Misión Rural quiere rescatar, es el de una concepción de solidaridad necesaria en nuestra sociedad, que implica una acción más allá de los aspectos económicos y un compromiso social del capital y de las clases dirigentes. Solidaridad que debe ser directa y rebasar la estructura clásica de contribuciones a través de la tributación.

Se debe abrir políticamente la posibilidad de que se den expresiones concretas de solidaridad y ayuda entre los distintos grupos de la sociedad: ricos y pobres; zona urbana y zona rural; entre el sector financiero y los sectores productivos; sin que medie necesariamente una intervención del Estado. Se trata

⁵⁰ La Federación Nacional de Ganaderos esbozó y puso sobre la mesa una propuesta en este sentido, que luego fue recogida por el Consejo Gremial.

de una expresión política que reconstruya el tejido social a partir de acciones voluntarias, espontáneas, solidarias y directas entre grupos, que vayan más allá del simple sentido de la caridad.

La Misión considera que este planteamiento, al cual le asigna un alto valor político, permitirá, en la medida en que se desarrolle, contribuir esencialmente a la reconstrucción de los valores éticos de la sociedad. Por lo tanto, debe ser estudiado cuidadosamente en un espacio de concertación y particularmente debe ser considerada la posibilidad de que se desprenda de esta iniciativa la estructura de un Fondo, construido y gestionado directamente por el sector privado, que apoye los procesos de redistribución ya sea de tierras o de capital, pero que no reemplace las responsabilidades del Estado, concretamente en términos de provisión de servicios sociales, educación, salud, de seguridad social, seguridad, justicia y otros bienes públicos, sino que se exprese en acciones solidarias entre el capital y el trabajo a través de actividades de orden productivo. En otras palabras, significa que un Fondo de esta naturaleza podría dedicarse al financiamiento de proyectos productivos sostenibles que involucren a la población más vulnerable en zonas específicas de conflicto, en la forma de capital semilla o capital de riesgo o alianzas productivas de grandes y pequeños productores.

Los esquemas de producción asociativa entre grandes y pequeños productores, particularmente en explotaciones grandes de tipo plantación, tienen un gran potencial de desarrollo en este marco de solidaridades.

Igualmente esta iniciativa puede ser utilizada para crear resonancia con otros esfuerzos estatales que se están adelantando para atender la estrategia de paz en Colombia, tales como el Fondo de la Paz, que se ha venido discutiendo y proponiendo como parte del apoyo de la banca multilateral a Colombia.

Expedición a la diversidad

Las propuestas de la Misión se basan, por lo tanto, en principios renovadores del proceso, que arrancan por la definición de un *nuevo sentido pedagógico*, entendiendo que la Pedagogía es la forma para compartir los conocimientos.

Para incrementar el capital social en la sociedad rural y enriquecer su cultura con nuevos conocimientos adaptados a sus peculiares condiciones, es menester derrumbar los muros de la escuela, es decir, de la educación formal y de la capacitación a través de procesos formales de transmisión profesor-alumno, para concebir una pedagogía integral de la cultura, en la cual se reconozca el papel educador de todos los miembros e instituciones de la sociedad.

La educación fundamental no se da en la escuela, se da en la familia, en la comunidad, en el entorno productivo y en general la vida misma en sociedad constituye una forma de interrelacionarse pedagógicamente. Ello implica que el

proceso pedagógico de transmisión de cultura y las metas de educación no están solamente en manos de los maestros sino que ellos los complementan.

Este nuevo enfoque pedagógico implica necesariamente una modificación en los procesos de transmisión de conocimiento, en la didáctica y en la tecnología utilizada. En términos tecnológicos, es claro el atraso que vivimos con respecto a otros países, especialmente frente a nuevas tecnologías de comunicación e informática que permitirían una transformación cualitativa fundamental.

Un buen ejemplo es el caso de México que, a través de un satélite propio, en muy poco tiempo ha logrado el acceso a formas modernas de comunicación y educación, multiplicando la capacidad de transmisión de conocimientos.

El *reconocimiento de la cultura como fundamento del proceso educativo* implica revalorar el conocimiento tradicional, con el criterio de que ese conocimiento es parte de la riqueza cultural del país y que debe ser complementado, mas no reemplazado.

El principio del conocimiento está íntimamente ligado a la idea de afianzamiento cultural, que dentro de la propuesta territorial que hace la Misión Rural se convierte en la herramienta básica para hacer posible el logro de los objetivos políticos, de ordenamiento territorial, de formación social y de transformación productiva, ya que finalmente es la cultura la que va a convertirse en el vehículo de todo el propósito renovador y es sobre ella que hay que instrumentar los procesos de modernización.

El reconocimiento también se relaciona con la posibilidad de tener proyectos regionales que unidos formen un *proyecto nacional* de culturas diversas.

Dentro de la propuesta de la Misión Rural y obrando en consecuencia con la visión de *la sociedad como educadora*, se ve la necesidad de promover una gran movilización social para la educación, que parta del compromiso de todos y que implique la asignación de responsabilidades a toda la sociedad así como su participación en los procesos educativos.

Un principio que busca definirle una meta a este proceso, es el de la *educación para la paz*. La educación debe buscar incrementar el capital político, el capital cultural y, en general, el capital social. Ella debe recomponer el tejido social y afianzar el acuerdo político nacional. Debe ser una educación fundada en principios pacifistas y pacificadores, que busque la realización individual y la formación de los valores de una nueva ética política y social.

Las líneas de acción que propone la Misión, en este campo, se articulan alrededor de un gran propósito nacional. Es necesario llamar la atención del país y de sus dirigentes y muy particularmente de los sectores urbanos, hacia la problemática rural y hacia sus posibilidades de desarrollo, mediante un proceso de concientización, de estudio y de conocimiento del sector rural.

El mejor mecanismo para lograr una transformación educativa y cultural de este tipo es el desarrollo de una gran *tarea nacional* que cautive el alma y la imaginación de los colombianos, que entusiasme a la juventud, que oriente y dirija a lo básico, a la vida y a la convivencia y que desencadene la movilización de las energías sociales en favor del acceso generalizado al conocimiento y su utilización masiva.

Para este propósito se plantea una *Expedición a la Diversidad*, como política y acción estratégica que ponga en marcha procesos de generación de conocimiento y afianzamiento cultural.

La *Expedición* quiere invitar a toda la población colombiana a marchar conjuntamente hacia la exploración, apropiación y valoración de la riqueza del país en su diversidad biológica y cultural. Es una expedición del aprendizaje que debe comprometer a los estudiantes en investigaciones del mundo real, y reunir a la gente con sus experiencias, saberes y desarrollos intelectuales para promover el autodescubrimiento, el autoaprendizaje y la construcción y reconstrucción del conocimiento, a partir del rescate del vínculo entre el conocimiento y la comunidad con toda su problemática vital y social.

El énfasis rural se justifica fundamentalmente porque el espacio natural de la diversidad biológica se encuentra en el medio rural (ecosistemas, flora, fauna, riqueza genética, etc.) y la diversidad cultural tiene también allí sus mayores y más puras experiencias. Gran parte de la especificidad cultural se ha construido a través de los grupos humanos y su interacción con el medio ecológico y además en esta interacción está depositado todo un patrimonio de saberes tradicionales sobre la vida y la comunidad.

La *Expedición* tiene entre sus objetivos lograr una apropiación de la diversidad cultural y biológica del país, para incorporarla al proceso transformador y al desarrollo de largo plazo.

La *Expedición* apunta a lograr una consolidación de la unidad e identidad nacionales porque la población podrá conocer, recuperar, hacer suyos y valorar elementos constitutivos de la nacionalidad como el territorio, los recursos naturales, la población y la cultura y sus raíces. Por otra parte, será una contribución a la convivencia y a la paz porque se aprenderá a reconocer al *otro* en su riqueza y complejidad, y también a los *otros* que hacen parte de la nación y que, en muchas ocasiones han sido excluidos, negados o subestimados por la cultura o los grupos dominantes (indígenas, negritudes, campesinos, etc.). La *Expedición* enseñará cómo aprovechar y conservar mejor los recursos disponibles, y proporcionará mayor dignidad y confianza para afrontar provechosamente los retos y oportunidades de la internacionalización y la globalización, así como alertará sobre los riesgos de homogeneización cultural que estos procesos conllevan.

La *Expedición* tiene como propósito iniciar la construcción de un verdadero proceso de educación total; educación para la política, educación para la vida social, para la cultura, para la producción, para la paz.

El tercer objetivo que se propone es el de construir un sistema de innovación de ciencia y tecnología para la organización económica y productiva del sector rural que abarque el sector agropecuario y el sector agroindustrial, además de otros sectores complementarios en la vida económica rural. El fortalecimiento de este sistema es clave para potenciar la capacidad de generación y adaptación de conocimientos que nos permita mayor eficiencia y mayor competitividad en el entorno de la economía mundial.

Para llevar adelante esta iniciativa se propone una *movilización social* que involucre todos los actores de la sociedad (académicos, empresarios, medios de comunicación, artistas, etc.) en programas y proyectos de diferentes alcances (investigación, transferencia de tecnología, producción de material didáctico, de comunicación, etc.) y utilizando también modalidades variadas (años sabáticos, tesis o prácticas, vacaciones, conferencias, educación a distancia, redes de informática, etc.).

Algunos ejes que pueden dar soporte a la propuesta son: *compartir la excelencia*, es decir que todos sean socios y cooperadores solidarios con el proceso de aprendizaje y el acceso a los saberes por parte de los demás; buscar el *liderazgo* y la *participación* comprometida del mayor número de instituciones públicas, bajo la coordinación de una de ellas de alto nivel (de presidencia preferiblemente); *premiar la sinergia*; utilizar intensivamente las nuevas tecnologías y medios de *comunicación masiva*; desarrollar las comunicaciones en el sector rural; y participar y enriquecer el proceso de desarrollo territorial.

7. INSTITUCIONES PARA LA TRANSICIÓN

El nuevo enfoque institucional que la Misión rural propone incluye en el análisis aspectos que van más allá de las meras estructuras organizacionales de las entidades e incorpora los marcos culturales, los valores, normas e intereses que condicionan y moldean el entorno y el carácter de cada una de ellas. En esta dirección el ajuste institucional que se plantea parte del análisis estructural de la lógica institucional que rodea tanto la acción pública como la privada.

Colombia se encuentra hoy en una encrucijada de obsolescencia de su estructura institucional, de cara a las demandas que le imponen el nuevo entorno internacional y el proceso político. Más aún, se registran desfases importantes entre las políticas formuladas para el sector rural y los instrumentos disponibles para realizarlas. Los procesos de *transición* económica y política a los cuales se ha hecho mención, requieren ajustes que no se han podido poner en práctica por falta del consenso político necesario.

La resistencia al cambio así como los profundos desfases entre la cultura, la moral y la ley son los principales obstáculos que se evidencian en el proceso de adecuación de la estructura institucional a las transformaciones del entorno y a las exigencias del proyecto político nacional.

El juego de poder que se esconde detrás de una fuerte resistencia a los cambios institucionales se basa en que, en el estado actual de cosas, algunos intereses particulares mantienen beneficios extraordinarios de orden pecuniario o político aun dentro de la ineficiencia y el caos.

La forma particular que han tomado en Colombia las relaciones entre la cultura, la moral y la ley ha hecho aceptables socialmente prácticas como la astucia, la sagacidad y el aprovechamiento ventajoso de las situaciones y debilidades ajenas, creando valores que premian el principio de "viveza", que expresan el privilegio del beneficio individual sobre el colectivo y debilitan el sentido de solidaridad y compromiso social.

Se han manejado valores en la sociedad que han ido dando paso a un conjunto de prácticas perversas, como el enriquecimiento fácil, la violencia y la corrupción. La última década ha hecho evidente una profunda crisis ética de la

sociedad en su conjunto, que se manifiesta en la complacencia y la convivencia con fenómenos descalificables como el narcotráfico y la violencia. Se han debilitado las capacidades de reaccionar y de escandalizarse con el delito y han caído las defensas para el relajamiento ético, responsable del derrumbamiento de las instituciones públicas. Usando el concepto de Benedetti, *Colombia es un país con rabo de paja*, que lo condena frente a su historia y al concierto internacional.

En forma paradójica el país se ha empeñado en magnificar y sobrestimar el mundo de la norma y la ley, con un criterio que privilegia la norma sobre el comportamiento. Como producto de ello, se ha convertido en tradición la capacidad de incorporar en las leyes y en los desarrollos institucionales normas que carecen de toda viabilidad en el mundo real, prácticas legislativas que crean normatividad, con la conciencia clara de que las leyes no se van a cumplir o que su aplicación será lo suficientemente limitada para que no cambien, en lo esencial, las situaciones que teóricamente se pretende modificar.

Tal como se ha manifestado en el marco general de este análisis, la normatividad no ha contribuido en forma sustantiva a la solución de los problemas que inicialmente la inspiraron. Es decir, existe un gran desfase, cuando no una contradicción, entre lo que es la norma escrita y la realidad de aplicación de políticas y criterios de funcionamiento de instituciones públicas y agentes privados.

Esta situación es parte de las causas de la crisis política nacional, en la cual el país ha llegado a ser extremadamente complaciente y a resignarse a que la ley no se cumple. Abundan los ejemplos de ello. Uno de los más destacables en el sector rural es el de la manera como se ha legislado profusamente sobre la reforma agraria buscando que en la norma se exprese la voluntad de adelantarla, cuando en la realidad, la misma norma establece los mecanismos que han garantizado a lo largo de sesenta años su inaplicabilidad.

No hay duda de que la sociedad colombiana tendrá que cambiar su grado de aceptación de que las normas no se cumplan, de que prime la mentira legal y de que sus instituciones no reflejen la viabilidad de su gestión pública.

La institucionalidad del sector rural colombiano está caracterizada por la gran dispersión y la incongruencia de las instituciones con su desarrollo y con las políticas que las sustentan. Esta dispersión está estrechamente ligada al relacionamiento directo entre sector rural y sector agropecuario, el cual ha conducido a un manejo estructural de su política, como una política de orden sectorial.

Prácticamente todos los temas de desarrollo rural están contenidos en reglamentaciones, entre las cuales se destaca la Ley 101, que da el marco general de desarrollo rural; la Ley 160, de la Reforma Agraria y la Ley 141, de adecuación de tierras. Adicionalmente, tienen gran injerencia en el sector la Ley 99 del Medio Ambiente y otros conjuntos normativos con respecto a recursos naturales; la Ley de Planeación y Ordenamiento Territorial, Ley 388 de 1997; la ley que regula el

sector financiero para el sector, la ley de extinción del dominio, entre otras. Este marco general normativo no está articulado entre sí alrededor de una estructura orgánica general y por lo tanto se mantienen restricciones importantes en su aplicabilidad.

La institucionalidad del sector cubre varios ministerios, que tienen muy importantes responsabilidades que afectan al sector rural, en su conjunto. Entre ellos se encuentran: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, básicamente responsable de las políticas del sector agropecuario y del desarrollo social rural; el Ministerio de Desarrollo Económico, responsable de las políticas para el sector agroindustrial, para la microempresa, el agua potable y los servicios públicos y, en buena medida, para lo atinente al desarrollo territorial. El Ministerio de Minas y Energía es responsable de toda la política minera y energética que cubre los planes respecto del sector minero extractivo. El Ministerio del Medio Ambiente es responsable de la política sobre recursos naturales. El Ministerio del Interior atiende los procesos de descentralización y desarrollo institucional de las entidades territoriales. El Ministerio de Comercio Exterior se encarga de la política comercial de productos agropecuarios y agroindustriales; y los ministerios de lo social, especialmente Educación y Salud, tienen a su cargo la política de atención y desarrollo social de la comunidad rural en sus respectivas áreas de competencia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta además con un conjunto de entidades articuladas alrededor de los sistemas generales de la política agropecuaria colombiana: el área de financiamiento, de ciencia y tecnología, servicios fitosanitarios, adecuación de tierras, desarrollo rural y reforma agraria y el sistema de competitividad.

Otros programas de orden presidencial tienen también gran incidencia en el sector, principalmente la Red de Solidaridad Social cuya acción busca atacar la pobreza rural, el Programa de Desarrollo Alternativo Plante en lo relativo a cultivos ilícitos y la Consejería Presidencial para los Desplazados a cuyo cargo se encuentra la atención de este fenómeno que ha alcanzado dimensiones dramáticas en el país⁵¹.

Esta dispersión institucional carece de un eje de coordinación y se maneja estrictamente bajo principios sectoriales de planificación centralizada. La nueva visión del sector rural, que surge en la Misión Rural, en términos de territorios rurales como unidades de planificación del desarrollo, implica un alto nivel de coordinación de la política rural, el cual, en el momento actual, está ausente de los sistemas de planificación y asignación de recursos, así como de los procesos de definición de políticas.

⁵¹ Solarte, 1998.

Por otra parte, este esquema institucional ha comenzado a sufrir un proceso de ajuste acorde con las nuevas estrategias de política económica general y de política sectorial, desde finales de los años ochenta. Este ajuste ha redundado en una serie de modificaciones, aún no concluidas, marcadas por la búsqueda de una mayor correspondencia entre una economía menos protegida y más competitiva y el desarrollo rural.

Limitaciones básicas de la institucionalidad

El diagnóstico indica que los principales problemas que aquejan a la institucionalidad del sector son, en su orden:

La precaria correspondencia entre las políticas y los instrumentos con que cuenta el sector, los intereses políticos y la falta de claridad sobre el tipo de instituciones que se requerirían en el nuevo entorno de la política agropecuaria, han conducido a la *lentitud en el proceso de ajuste institucional*, que comenzó a formularse desde principios de los años noventa.

Un ejemplo de este rezago es el del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) que tuvo un papel central en la política de comercialización agropecuaria de los años ochenta, caracterizada por una alta intervención del Estado: monopolio en las importaciones de alimentos, fijación de precios de sustentación, intervenciones en las cadenas de comercialización y manejo de inventarios. Esta política, aunque fue desmontada desde principios de los años noventa, sólo en 1996 se tradujo en la liquidación de la entidad.

De igual modo, el ajuste del sistema nacional de ciencia y tecnología, que partió de la decisión de separar las funciones de investigación de las de sanidad, con la creación de la Corporación para la Investigación del Sector Agropecuario (Corpoica) desprendida del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en sus cinco años de existencia no ha logrado separar claramente las responsabilidades y las actividades, con la consecuente generación de distorsiones e ineficiencias estructurales en todo el sistema.

Esta falta de correspondencia entre las políticas y la estructura institucional se evidencia, igualmente, en el proceso de reforma agraria. Por mandato legal, ésta debería realizarse de manera descentralizada; sin embargo, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) aún no se ha logrado ajustar a esa condición de descentralización, manteniendo el sistema altamente centralizado y con grandes ineficiencias.

Otra característica de este modelo institucional es la proliferación de programas que ejecuta directamente el Ministerio de Agricultura. Entre ellos se destacan los Programas de Generación de Empleo, el de Microempresa Rural, el Fondo Emprender, el Fondo Capacitar, el Fondo de Fomento Agropecuario, el Pronatta, que no tienen adscripción a entidades ejecutoras del sector.

El segundo problema de la institucionalidad radica en una clara *descoordinación y desintegración de las políticas* dada la altísima dispersión institucional, no sólo de entes burocráticos sino también de programas localizados dispersamente, en distintas entidades. Es así como hoy una entidad territorial, por ejemplo un departamento, debe coordinar con un sinnúmero de organismos la formulación de planes integrales, generando gran confusión, así como procesos complejos y costosos de negociación y gestión política que desvirtúan el espíritu de colaboración y subsidiariedad establecido en toda la política general. Esto se refleja, igualmente, en la multiplicidad de entidades, procesos, trámites y lógicas que deben enfrentar los usuarios de programas, con lo cual se entraba la participación de las comunidades en la toma de decisiones.

Los Consejos Seccionales de Desarrollo Rural, que tienen la responsabilidad de articular políticas sectoriales dentro de cada departamento, se encuentran sumidos en la impotencia, dado que las instituciones que ejecutan cada uno de los componentes de dicha política, obligadas a responder a directrices de orden nacional, impiden la formulación de planes integrales.

Esta desarticulación entre la política supuestamente descentralista y las instituciones, altamente centralizadas, trae como consecuencia una ineficiente e irracional asignación de recursos y hace prácticamente imposibles acciones de seguimiento, control y veeduría social.

El tercer problema del sector son los muy *elevados costos de transacción* que se desprenden de ineficiencias en su operación y que se manifiestan en altos sobrecostos, engorrosos sistemas de trámites, precaria información a los usuarios y alta discrecionalidad de los funcionarios. Es evidente el alto costo que tienen programas como el de reforma agraria o adecuación de tierras que ubican las intervenciones del Estado muy por encima de los costos que racionalmente impone el mercado⁵².

El cuarto problema es la muy *alta interferencia de intereses políticos regionales y nacionales* en la administración pública y en la orientación y focalización de sus acciones y recursos. Como en ningún otro sector, han sido utilizados los cargos de las entidades públicas como cuotas para retribuir favores políticos y han sido manipuladas las definiciones de asignación de recursos para regiones particulares. Es una gestión pública de *coadministración* que se traduce en asignación de cargos directivos, tanto nacionales como regionales, a sectores políticos con claros intereses de focalizar acciones en sus regiones de origen, distorsionando todo el sentido de planificación regional.

Finalmente, el quinto problema está asociado con los altos índices de *corrupción y el mal manejo de los fondos públicos* en estas entidades, debido a

⁵² Bernal, 1998.

un ineficiente sistema de control y seguimiento de la gestión en términos de la transparencia en el manejo de los recursos y asignaciones contractuales y a una muy pobre evaluación de impacto de las acciones generales.

Principios para una racionalización de la gestión pública

Las políticas sectoriales de transformación institucional que se proponen para el sector rural se fundamentan en los siguientes principios: el primero parte del reconocimiento de que *la eficacia de las acciones de política está íntimamente relacionada con el aprovechamiento del potencial de participación del sector privado*, llámese éste empresas, organizaciones comunitarias de base o consumidores. El segundo principio general que influye sobre la cesión de responsabilidades, desde el Estado hacia la sociedad civil, es la descentralización dentro de un esquema de democracia participativa³³. Estas dos condiciones de participación de los entes privados en la gestión del desarrollo, tanto en lo económico como en lo político, entrañan un sentido de privatización de la gestión pública, que en ningún momento quiere significar una reducción de la responsabilidad del Estado en los procesos de desarrollo, sino que establece unas reglas de eficiencia para la operación y gestión del mismo en alianza estratégica con el sector privado.

Un principio básico de política es que se debe insistir en la necesaria correspondencia entre la política para el sector rural y sus entidades como instrumentos de ejecución.

Otro de los principios orientadores para la nueva estructura institucional es el de separar claramente las políticas que buscan direccionar el comportamiento de la economía (a través de incentivos, señales de mercado, reglas de juego, manejos financieros de recursos para la producción, estrategias comerciales y potencialización de la iniciativa privada) y que requieren un alto nivel técnico, alta eficiencia y capacidad de intervención en los procesos de mercado, de las actividades públicas atinentes a la política redistributiva, a la política asistencial para grupos vulnerables, al manejo de áreas estratégicas como el ordenamiento del territorio y otras políticas de intervención que son necesarias para garantizar resultados de desarrollo social rural³⁴.

Otro principio rector de la organización institucional, consecuente con la división de competencias, es la profundización de la descentralización en la gestión y la centralización de la orientación general de las políticas, es decir, el principio de que se debe pensar globalmente y actuar localmente.

³³ Un ejemplo de esto son los CMDR (Consejos Municipales de Desarrollo Rural), espacios de participación ciudadana con responsabilidades en la toma de decisiones de los programas públicos.

³⁴ Para ilustrar el caso de la intervención pública basada en la gestión privada, se puede retomar la experiencia del ICR, que apoya financieramente las libres decisiones de los productores, con una mínima participación estatal de la gestión.

Importancia del sector privado

En la nueva estructura de la gestión pública es determinante para la eficiencia de la promoción del desarrollo la participación de agentes económicos privados y de la sociedad en general. Por lo tanto, las organizaciones se constituyen en fundamento de una orientación de política que permita una articulación de acciones entre el sector público y el privado.

En el análisis de la organización general de la institucionalidad privada es necesario identificar tres grupos de interés: aquellos que tienen que ver con organizaciones de producción, cuyos intereses están básicamente asociados con el desarrollo económico y productivo; las organizaciones que tienen que ver con estructuras de representación comunitaria de la sociedad; y las organizaciones no gubernamentales.

El primer segmento se ha caracterizado por la presencia de grupos de presión, contestatarios y que utilizan habitualmente el *lobby* para influir en las decisiones del Estado. Esta actitud se ha perpetuado gracias a la discrecionalidad otorgada al Estado y a sus entidades gubernamentales en el esquema de protección económica.

La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) es la organización más fuerte que, como gremio cúpula, recoge una gama muy diversa de organizaciones de productores agropecuarios. Su gestión ha estado caracterizada por una alta capacidad de intervención en los espacios políticos y un desarrollo técnico en procura de crear mecanismos de influencia en las decisiones gubernamentales.

La más compleja, completa y tradicional estructura gremial la constituye la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia que, en virtud de la importancia de este sector productivo en la economía y la sociedad colombiana, cuenta con una estructura muy sofisticada que incluye programas sociales, desarrollo tecnológico, procesos de comercialización, asistencia técnica, comercialización de insumos, e inclusive algunas actividades de transformación industrial de productos cafeteros.

Otros sectores han desarrollado organizaciones igualmente fuertes, aun cuando en órdenes de magnitud inferiores: entre ellas se destaca la Federación Nacional de Palmicultores y Asocaña, que han fortalecido su capacidad técnica tanto en la planeación estratégica del sector como en su desarrollo tecnológico y, en condiciones similares de gestión y de capacidad de organización moderna, pueden clasificarse organizaciones como Acuana, que reúne a los acuicultores, Asocoflores y otras que han mostrado importantes procesos de modernización.

La esencia de la discusión y reflexión sobre este tipo de organizaciones radica en la definición de sus responsabilidades y en la creación de mecanismos para responder a ellas. Si bien es cierto que la gestión ante las autoridades y el

lobby siguen siendo elementos esenciales de la responsabilidad de la organización gremial, también es cierto que han comenzado a aparecer, en forma importante, nuevas visiones de organizaciones más modernas, que entienden como responsabilidad fundamental la modernización de la capacidad empresarial y tecnológica de sus asociados. Cada vez es mayor el reto que afrontan las organizaciones gremiales en su capacidad de ajustarse a los cambios en los entornos económicos de competitividad y a las políticas sectoriales.

Uno de los elementos más importantes a destacar es la existencia de los fondos parafiscales, que le proporcionan al sector privado una importante capacidad de recursos para procesos de modernización, especialmente en el área tecnológica. El volumen de recursos administrados por los gremios es muy significativo, representando una cifra cercana al 50% de la inversión pública directa nacional en el sector para el año 1997. Entre éstos se destacan dos fondos de gran magnitud, el Fondo Nacional del Café que se alimenta de retenciones a las exportaciones del grano y el Fondo Ganadero, que recibe aportes como retenciones de los ingresos de los productores del sector. Esta estructura tiene una gran importancia ya que genera instrumentos concretos de intervención de los gremios en programas específicos de modernización de los subsectores que cubren y permite una agenda concreta de coordinación entre el Estado y el sector privado.

El otro segmento de organizaciones de productores está representado por las denominadas organizaciones campesinas que, si bien parten de una estructura basada en pequeños y medianos productores agropecuarios, cumplen con funciones de representación y reivindicación de grupos sociales más complejos. Estas organizaciones muchas veces carecen de la capacidad técnica que les permita intermediar eficientemente en favor de sus representados e, igualmente, tienen serios problemas de representatividad, dadas las precariedades de la organización de base que las sustenta.

Las organizaciones campesinas representan a la mayoría de los productores del campo colombiano y cuentan con una estructura de amplia base regional y una gran diversidad. La más grande Asociación es la Nacional de Usuarios Campesinos, pero existe otro conjunto múltiple de organizaciones que hoy se encuentran articuladas en el Consejo Nacional Campesino, del cual forman parte, igualmente, organizaciones de mujeres campesinas, organizaciones indígenas y sindicatos de trabajadores del sector.

A diferencia del sector industrial, que cuenta con una asociación de grandes industriales, la ANDI, y una organización de pequeños y medianos industriales, Acopi, pero ambos con similares estructuras y capacidad de gestión técnica y política, las organizaciones campesinas se asimilan más a organizaciones de tipo reivindicativo social, carecen de recursos suficientes para su acción y, en distintos momentos, han tenido un importante protagonismo en la definición de grandes estrategias para el sector rural.

La Misión Rural considera que, para una adecuada gestión del desarrollo, se requiere fortalecer este tipo de estructuras organizacionales: deben constituirse no solamente en interlocutores de la política pública, legítimos y calificados, sino adicionalmente en coordinadores e intermediarios de las acciones que le correspondan a los agentes privados en dicho proceso. En el caso de las organizaciones campesinas, es importante su modernización hacia verdaderas organizaciones gremiales o empresariales, de representación de pequeños y medianos productores, para lo cual el Estado debe promover y garantizar procesos de modernización y flujos de recursos.

Es importante destacar también las organizaciones de consumidores, con una cultura organizacional bastante pobre en Colombia, con poco nivel de desarrollo y reconocimiento social y público, pero que, dentro del nuevo esquema de desarrollo económico, se deben constituir en importantes interlocutores de la política general, alimentaria y del sector rural. El ejemplo de los países desarrollados es elocuente para demostrar el muy importante papel que cumplen estas organizaciones como orientadoras de la política general.

Finalmente, el tercer grupo de organizaciones privadas es el de las organizaciones no gubernamentales. Aunque el esquema de complementariedad entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales no ha sido cabalmente utilizado en Colombia y su desarrollo es aún incipiente, ellas vienen cumpliendo un papel cada vez más importante, particularmente como productoras y gestoras del desarrollo social. Ejemplos de experiencias exitosas en este campo están asociados con financiamiento, mejoramiento tecnológico, procesos de convivencia y de atención a poblaciones marginales y vulnerables.

La política pública, por lo tanto, debe considerar como estrategias específicas la reglamentación y organización de las ONG y la asignación de roles concretos e inclusive de responsabilidades específicas tomándolas en consideración como ejecutores privilegiados de las políticas públicas en el campo social.

El ordenamiento territorial: fundamento de una nueva organización institucional del Estado

A partir de 1991, Colombia ha avanzado significativamente en la concepción de la descentralización política y administrativa, elevándola a estatus constitucional e impregnando toda la concepción de organización del Estado alrededor de ella.

Dos elementos son fundamentos de este proceso de descentralización en Colombia: el primero toca con una expresión de la voluntad democrática, el incremento de la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan y de su capacidad de injerencia sobre la acción del Estado. El segundo es el

reconocimiento de una mayor eficiencia en el proceso de desarrollo, cuando las responsabilidades son asignadas a comunidades más próximas a las condiciones reales y objetivas de las problemáticas y menos abstractas que el agente "nación".

Este proceso de descentralización ha tenido pasos importantes como la elección popular de alcaldes y gobernadores y el diseño de distintas organizaciones instrumentales de esa participación en el ámbito local. En Colombia, los últimos 15 años han sido testigos de un proceso amplio de transformación administrativa política y fiscal que ha conducido a una nueva estructura y diseño de transferencias de recursos de la nación, una nueva normatividad sobre la aplicación de esos recursos, en cada uno de los niveles territoriales, y a una estructura organizacional acorde con las competencias de la descentralización.

Este proceso necesariamente ha supuesto un obligado replanteamiento de toda la estructura del Estado y, de esa forma, fue consignado en la Constitución en los artículos 287 y 288 que establecen para las autoridades territoriales la autonomía en la gestión de sus intereses. Es decir que, dentro del marco de una nación unitaria, éstas se gobiernan por autoridades propias y ejercen las competencias que les corresponden, administran sus recursos, establecen los tributos necesarios y participan de las rentas nacionales.

Todo esto implica, necesariamente, una reorganización a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial que pueda establecer la distribución de las competencias entre la nación y las autoridades territoriales, acorde con el principio descentralizador triunfante en el espacio político colombiano. Para concretar este propósito, se estableció en un artículo transitorio de la Constitución el mandato de integrar una Comisión de Ordenamiento Territorial que estableciera los fundamentos para la promulgación de la ley orgánica necesaria.

El trabajo realizado permitió avanzar en el establecimiento de la filosofía y sentido del ordenamiento y de las recomendaciones básicas sobre su organización. Particularmente, estableció el principio fundamental del ordenamiento, definiéndolo como:

"... la política del Estado, que permite una adecuada organización político-administrativa de la nación, de la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, proponiendo un nivel de vida adecuado a la población y de la conservación del ambiente.

En su forma más general los principales objetivos del ordenamiento del territorio se basan en el desarrollo de los principios constitucionales, en la búsqueda de su idónea expresión espacial en el territorio nacional".

Entre ellos podríamos mencionar los siguientes:

"a. Desarrollo político-administrativo de la nación con el fin de lograr la autonomía de las entidades territoriales dentro de un régimen unitario, el fortalecimiento de la democracia y la descentralización: asignación de competencias a las entidades

territoriales y su distribución entre la nación y las diversas áreas de ejercicio del poder público; principios relativos al ejercicio de las competencias atribuidas a los niveles territoriales y alcance de la autonomía y derechos derivados de ella; condiciones para la creación de entidades territoriales y eliminación y modificación; bases del régimen de las entidades territoriales; principios para la adopción de los estatutos especiales de cada región; régimen administrativo y fiscal básicos; régimen jurídico fundamental de las provincias y de las entidades territoriales indígenas; bases del régimen de las áreas metropolitanas; régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas; instancias de planeación y desarrollo y coordinación con las entidades territoriales y mecanismos de solución de conflictos de competencias; coordinación administrativa entre organismos sectoriales y diversos niveles administrativos de decisión;

b. Desarrollo integral y protección espacial de las políticas económicas, sociales, económicas, ambientales y culturales de acuerdo con los principios de la Constitución política. Algunos temas que requieren de una proyección espacial de las políticas son: protección de la diversidad étnica y cultural de la nación; equilibrio socioeconómico de la nación y de las entidades territoriales; planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible; prevención del deterioro ambiental; mejoramiento de la calidad de vida de la población⁵⁵.

Como se desprende de esta definición, la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de que habla la Constitución Nacional es una condición previa para una revisión estructural eficiente y viable de la institucionalización del desarrollo rural. Algunos aspectos importantes de este proceso han sido el de la definición y discusión de nuevas entidades territoriales, algunas de ellas ya definidas y en proceso de implementación como las entidades territoriales indígenas y otras, llamadas a desempeñar un papel fundamental en la organización de todo el conjunto de políticas públicas. Entre éstas también se encuentran entidades territoriales como las regiones y las provincias, que fueron propuestas concretas formuladas por la Comisión de Ordenamiento Territorial. Pero, si bien el trabajo de la Comisión avanzó en la formulación de propuestas y recomendaciones, el proceso político de discusión, en el Congreso no permitió su concreción en la citada Ley Orgánica. Básicamente, por la dificultad de conciliar los intereses políticos electorales que se desprenden del ordenamiento.

Proyecto nacional, proyecto regional

En el corazón del debate sobre el ordenamiento territorial es necesario reiterar los planteamientos hechos, a lo largo de la discusión de la Misión Rural, sobre el concepto de territorio y su potencialidad para la definición de un Estado moderno que permita la construcción y puesta en marcha de su *proyecto nacional*.

Como se ha mencionado, la diversidad ecológica, cultural y de sus estructuras económicas y sociales es el carácter fundamental de la nacionalidad colombiana. Pero esta diversidad no es sólo una concepción abstracta sino que

⁵⁵ Comisión de Ordenamiento Territorial, Informe Final, citado por Édgar Bueno en Informe sobre el Ordenamiento Territorial.

posee su expresión concreta en el territorio, es decir, en aquellos espacios en los cuales tienen lugar estas unidades de afirmación e identidad, cuya característica fundamental y fuerza de realización es el grado de cohesión social de su población, el sentimiento de pertenencia de sus habitantes a un área dada y su grado de participación en los procesos de desarrollo.

De esta forma, el territorio aparece como elemento articulador, de orden operacional, de todas las condiciones del sector rural y de la organización político-administrativa de la nación, y se destaca el criterio territorial para la organización institucional.

La nación y el territorio

Este concepto contradice de manera contundente la estructura y visión de una organización institucional del Estado en forma centralista, donde la operacionalización de las acciones del Estado está fundamentada en un criterio sectorial. Tanto el proceso político como la evidencia empírica de la gestión de la descentralización indican el gran potencial de la acción pública ligada al territorio.

Se ha demostrado que una concepción integral, menos sectorial, del desarrollo local (que involucra los aspectos de educación, salud, seguridad social, vivienda, organización comunitaria, nutrición y bienestar colectivo en general) potencia en forma más adecuada el desarrollo social asignando responsabilidades exclusivas a las autoridades locales y sus comunidades y permitiendo una integración directa entre la población objeto de dichos programas y las autoridades responsables de promoverlos y ejecutarlos.

Este principio esencial de eficiencia y democracia en el proceso de desarrollo social marca el sentido de la necesidad del ajuste institucional y del ordenamiento territorial, específicamente.

De igual modo, desde la perspectiva del desarrollo económico productivo ante los retos de la economía rural, en términos de su diversificación, reconversión y adecuación a las demandas de la eficiencia y la competitividad, se evidencia la necesidad de que las decisiones de orden productivo estén articuladas con las complejas diferencias que tiene el espectro nacional.

La heterogeneidad, como fundamento del espacio rural colombiano, sólo puede ser enfrentada por la vía de desarrollar planes de acción a un nivel regional. De este modo, dicha heterogeneidad se reduce por los principios de homogeneidad de regiones particulares. Los territorios definidos en sus atributos específicos, a nivel descentralizado, reducen la diversidad de acciones orientándolas en forma más clara hacia la eficiencia del desarrollo productivo. De hecho, es más eficiente el tratamiento de los problemas productivos en el ámbito de la cuenca o de la región con características similares, que en el del territorio nacional en su conjunto.

Los retos de diversificación productiva, incluyendo la diversificación intersectorial más allá de lo agropecuario, al igual que las posibilidades de articular la producción y los mercados laborales rurales como fundamento del mejoramiento de las condiciones de vida y del desarrollo en el sector, se hacen posibles si las decisiones para realizarlos son tomadas en los niveles locales y regionales y, por el contrario, bastante difíciles si éstas son tomadas en el ámbito central, con políticas homogéneas. La diversidad regional colombiana implica la necesidad de políticas heterogéneas aplicadas en forma descentralizada. En este sentido, el territorio aparece como unidad de gestión tanto en el orden de políticas de desarrollo social rural, como de desarrollo colectivo y, por tanto, es necesario fortalecer aquella institucionalidad que responda a esta estructura de orden territorial.

Una de las consecuencias más importantes de esta manera de organizar la gestión pública alrededor del territorio y en forma descentralizada, incrementando la participación democrática de la sociedad civil y de sus comunidades en las decisiones de desarrollo, es el incremento del capital político necesario para la reconstrucción institucional del país. A pesar de los innumerables inconvenientes y debilidades que el proceso político ha presentado en Colombia, en la medida en que la descentralización ha redistribuido los procesos de toma de decisión en los niveles territoriales se ha dado un proceso de fortalecimiento de la capacidad política.

Esto permite establecer que un tercer objetivo de esos procesos de fortalecimiento de la descentralización y del ordenamiento territorial, además del desarrollo social rural y del de la adecuación productiva, es el de la creación de capital político.

El manejo de los propósitos de la sostenibilidad ambiental tiene también una clara articulación con la unidad territorial. Los enfoques de gestión productiva, social y de sostenibilidad, indican claramente que es necesario impregnar los procesos institucionales y de desarrollo del concepto de territorio, de su realidad ecológica y de sus vínculos, en términos funcionales, entre el espacio físico y los recursos naturales.

El desarrollo sostenible y, particularmente, la conservación, administración y manejo adecuado de los recursos naturales implica la adopción de criterios de regionalización o de zonificación ambiental ligados al territorio. En un esquema ideal, la institucionalidad y la gestión económica y productiva deberían estar articuladas alrededor de ecosistemas identificados, como por ejemplo las cuencas hidrográficas. Si se fuera estrictamente consecuentes con este principio, el planteamiento sería el de una organización política administrativa determinada por los ecosistemas naturales, que permitieran el manejo integral de todos los componentes y factores que afectan el comportamiento de la oferta ambiental.

Íntimamente relacionados con el territorio y el ordenamiento se encuentran los aspectos de la distribución espacial de la población y de las formas de ocupación del territorio y su movilidad⁵⁶.

Distintos tipos de políticas para el sector rural, particularmente para el sector agropecuario y para el sector agroindustrial, adquieren una dimensión especial en términos de su vinculación con el territorio. La localización de las actividades productivas es un elemento central para proporcionarle viabilidad, eficiencia y capacidad a la gestión pública del desarrollo.

Particularmente la agroindustria está llamada a cumplir un papel fundamental en el jalonamiento de la economía rural, en tanto su estrategia esté vinculada al territorio y a las condiciones específicas de cada región: su potencial agropecuario, su recurso humano y sus condiciones de acceso a mercados.

En igual medida, las políticas de pacificación y de logro de la convivencia en Colombia están obligatoriamente ligadas a una concepción y expresión de orden territorial. Estos temas tienen un profundo sentido territorial sin el cual es imposible comprender la profundidad y el sentido de la guerra en que está inmersa la nación colombiana. La historia de los procesos violentos colombianos ha estado ligada fuertemente a la dominación territorial más que a la toma del poder nacional⁵⁷.

Estas consideraciones conducen a definir, como prioridad nacional, el cambio de la visión centralista que impera hoy hacia una concepción que permita la formulación de proyectos locales, regionales y que en su articulación pueda definir el *proyecto nacional*. En otros términos, la verdadera fuerza del *proyecto nacional* tal como se ha mencionado atrás, radica en que se construya de abajo hacia arriba, a partir de los proyectos locales y regionales, redefiniendo claramente el territorio, su organización, su institucionalidad y sus competencias como fundamento de la organización general del Estado.

El nuevo sentido de la planificación

Esta concepción del ordenamiento territorial conduce a un replanteamiento tanto político como técnico de los sistemas de planificación colombianos. El ordenamiento territorial implica necesariamente una nueva concepción de la planificación, de la asignación y seguimiento de los recursos de inversión pública, un nuevo sistema de coordinación, de interdependencia, de concurrencia y subsidiariedad entre todos los niveles de la administración pública.

⁵⁶ Ya en otros apartes se ha profundizado el problema de la ineficiencia y poca racionalidad en los procesos de distribución espacial de la población rural, producto del inadecuado manejo del territorio y de las grandes distorsiones existentes en los incentivos a los movimientos poblacionales.

⁵⁷ Solarte, 1998.

En el sector rural, al igual que en los demás sectores de la economía, se presenta aún incompatibilidad entre los enfoques de planificación sectorial y los de planificación territorial y, por lo general, la concepción territorial sigue siendo marginal. La política sectorial ha prevalecido sobre la política territorial y tanto en el sistema de ministerios como en el Departamento Nacional de Planeación existen procesos de planificación altamente centralizados, con una muy débil participación de las Unidades de Desarrollo Territorial (en el DNP) y de la Dirección de Desarrollo Regional (en el Ministerio) en las decisiones fundamentales de los planes de desarrollo.

Colombia está sometida hoy a una crisis en su proceso de planificación y control del gasto público, radicada en la nueva concepción del Estado y en la definición política de competencias de cada uno de los niveles territoriales y de organización social, con respecto a las decisiones que debe asumir y a los mecanismos de acción pública que tiene a disposición. El Estado nacional se fortalece en términos de la jerarquía de las competencias que le son asignadas; dicha jerarquía está determinada a su vez no por su capacidad discrecional de intervención en la economía, el desarrollo y el bienestar local, sino en su posibilidad de desarrollar grandes metas, objetivos, unidad, seguridad, garantía y legitimidad del *gran proyecto de nación*. Puede afirmarse que este tema de las competencias es uno de los fundamentos de la crisis del Estado nacional colombiano.

La descentralización y la autonomía territorial implican, por lo tanto, un nuevo relacionamiento en la cotidianidad, entre el ciudadano y las organizaciones frente al Estado. Esta estructura de autonomía territorial requiere necesariamente un ajuste de la estructura nacional de planeación, decisión política y gestión pública.

Estas reflexiones permiten argumentar la importancia y pertinencia del ordenamiento territorial, como marco estructural del ajuste institucional y del Estado, en términos políticos, organizacionales, financieros y de planificación, como una urgencia impostergable para sentar las bases ciertas de un acuerdo nacional de orden político que permita darle viabilidad y legitimidad al esquema de propuestas que se establece en esta Misión para lograr la meta de un desarrollo rural armónico.

Una ruta para el ordenamiento del territorio

Para la concreción de la propuesta sobre ordenamiento territorial se plantean las siguientes líneas de acción específicas:

Desarrollo de un *acuerdo político nacional sobre el ordenamiento territorial*. Implica abrir nuevamente el proceso de discusión pero involucrando, en forma amplia, los intereses locales, regionales y la sociedad civil en su discusión,

con el propósito de obtener un acuerdo con fuerza política suficiente para establecer los fundamentos de la estructura institucional, de las competencias, de las autonomías y de las organizaciones institucionales que mejor se adecúan al proceso político de descentralización.

Este acuerdo nacional debe estar fundamentado en una participación amplia e intensa de los diferentes grupos de interés que conforman la sociedad. Es decir, debe ser ejemplarmente democrático y aprovechar los procesos de discusión que se están abriendo en Colombia para el logro de la paz y la convivencia.

En otros términos se propone que el ordenamiento territorial sea objeto central de la agenda de discusión del país sobre su futuro y sobre el logro del establecimiento de un Estado para la paz. Esto significa que esquemas de discusión amplia, como las convenciones o foros establecidos en los acuerdos de paz, tengan como objetivo específico hacer una propuesta concreta de ordenamiento territorial y que este proceso sea apoyado en términos conceptuales, legales y técnicos por la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Priorizar dentro de la agenda legislativa del Congreso Nacional, con manifiesta voluntad del Estado para sacarla adelante, la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial* que recoja la propuesta realizada a partir del proceso de participación que se propone en el punto anterior, convocando el compromiso de los legisladores de anteponer los intereses nacionales de una nueva estructura del Estado, a los intereses de corto plazo, de carácter electoral y burocrático.

Responsabilizar al Ministerio del Interior para el desarrollo de *programas de apoyo a la gestión territorial* como una cultura de gestión pública que refuerce a las instituciones municipales y departamentales.

Reforzar la gestión de la Dirección de Desarrollo Regional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la formulación de planes de desarrollo rural territorial que permitan la articulación de recursos y gestiones públicas, que establezcan mecanismos de fortalecimiento de la gestión a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y que posibiliten la expresión concreta de la política de desarrollo rural general en los espacios territoriales.

Priorizar el *desarrollo de zonas de reserva campesina y zonas de reserva empresarial*, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de Reforma Agraria, como instrumentos idóneos para promover el ordenamiento del territorio en regiones de economía campesina y zonas de colonización. Esta prioridad debe traducirse en su definición como estrategias de acción de la política de desarrollo rural del Estado y fundamento para la consolidación de los procesos de paz en aquellas regiones más afectadas por la violencia y la guerra.

La definición de un *Plan de Promoción del Fortalecimiento de Poblaciones*, que facilite el reasentamiento de la población en zonas de alta potencialidad, al interior de la frontera agrícola, creando un *Programa Piloto de Pueblos Nuevos*

que fomenten la posibilidad de afianzar procesos de repoblamiento y de inversión, en los términos que se analizan en la propuesta de Reforma Agraria planteada por la Misión Rural.

Ajuste a las instituciones públicas del sector rural

La institucionalidad pública del sector agropecuario, después de diversos intentos de ajuste en su eficiencia y de intervenciones para el logro de gobernabilidad, ha demostrado ser el mayor obstáculo para el logro de la eficiencia requerida en el gasto público y en la reorientación de la estrategia de política de recuperación del sector y de la *transición* requerida. Por tal razón la Misión Rural se declara de acuerdo con las diversas voces que se han manifestado en favor de un ajuste radical en las entidades responsables de la ejecución de las políticas de desarrollo rural.

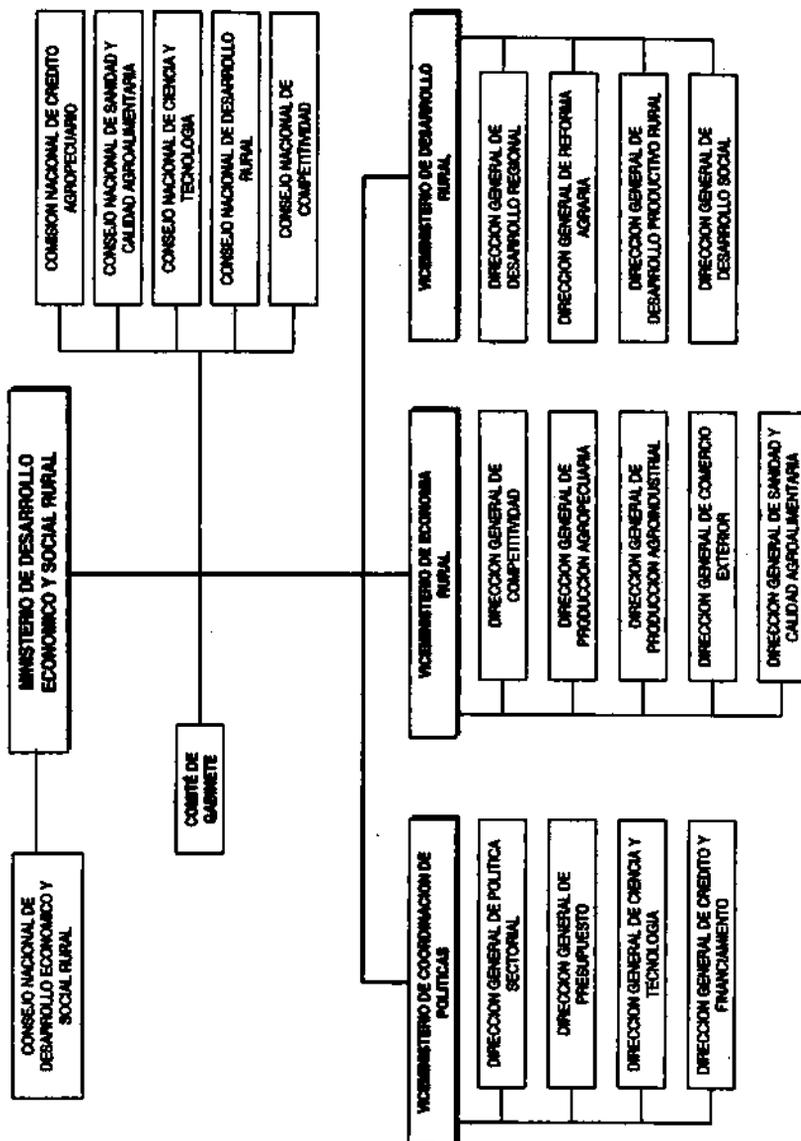
La propuesta de ajuste institucional parte de la comprensión de que los programas de apoyo al desarrollo rural son más importantes que las instituciones que los ejecutan y que, por lo tanto, se deben salvar los programas, garantizando su fortalecimiento y eficiencia. La propuesta define un sistema general de desarrollo económico y social rural que se integra con cinco sistemas básicos: el de financiamiento, el de sanidad y calidad agroalimentaria, el de ciencia y tecnología, el de desarrollo rural y el de competitividad.

A cada uno de ellos corresponde un consejo que determina sus orientaciones generales de política y que contará con una secretaría técnica, a cargo de una dependencia específica del Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural, así:

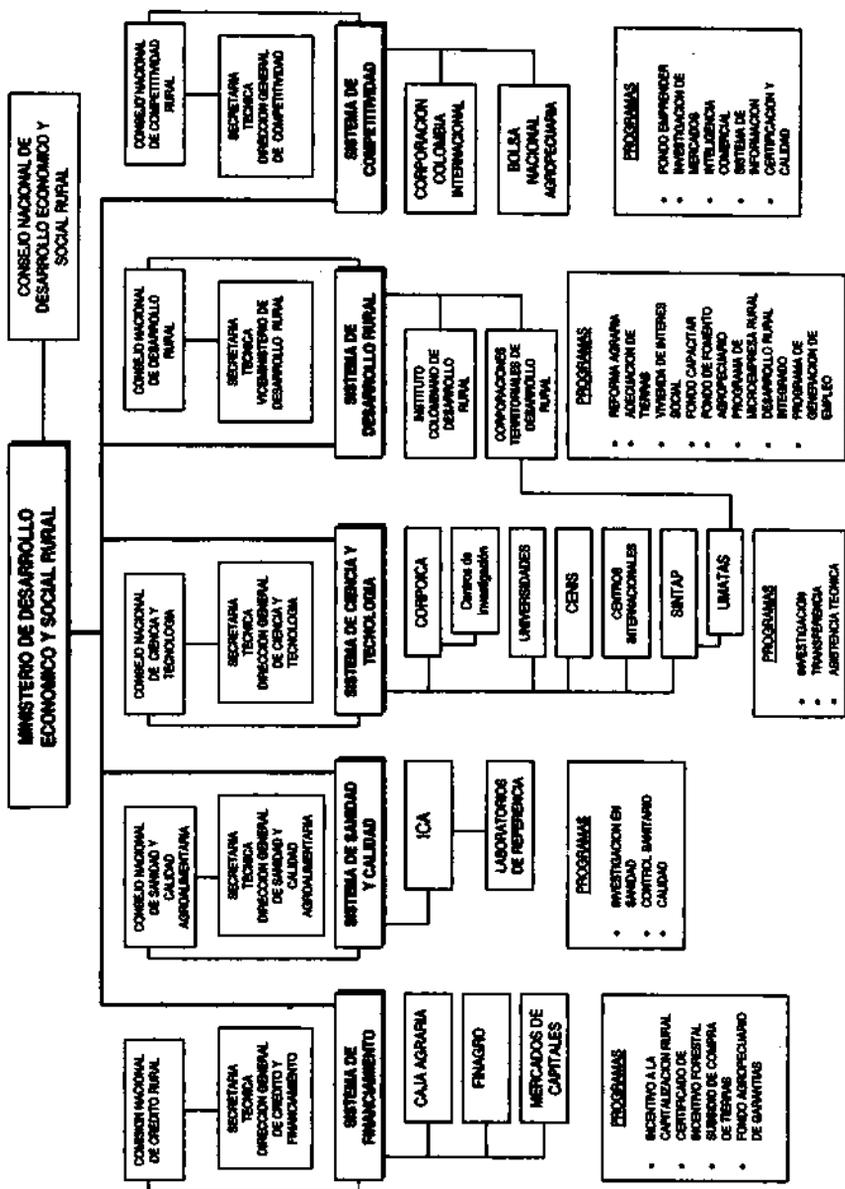
- Comisión Nacional de Crédito Rural, secretaría técnica: Dirección General de Crédito y Financiamiento
- Consejo Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, secretaría técnica: Dirección General de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, secretaría técnica: Dirección General de Ciencia y Tecnología
- Consejo Nacional de Desarrollo Rural, secretaría técnica: Viceministerio de Desarrollo Rural
- Consejo Nacional de Competitividad Rural, secretaría técnica: Dirección General de Competitividad

Esta estructura requiere una reorientación del Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural con una organización que responda más adecuadamente a las orientaciones de política que exigen las nuevas condiciones del desarrollo rural, basado en la especialización de las unidades técnicas, particularmente las direcciones generales, en forma más clara con las políticas sectoriales y territoriales que se proponen. El ajuste se presenta en los organigramas siguientes.

SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL RURAL



SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL RURAL



Las líneas de acción que se proponen para el ajuste institucional de las entidades gubernamentales del sector rural son las siguientes:

Reforma al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, asignándole una responsabilidad mayor y mecanismos de gestión como coordinador de las políticas sectoriales aplicadas al sector rural, con criterio territorial y multisectorial.

Se propone cambiarle el nombre a Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural, como una entidad no sectorial sino transversal, integral, con capacidad y responsabilidad de coordinar las políticas sectoriales con los ministerios de cada rama, en el ámbito de lo rural. El Ministerio deberá formar parte del equipo económico del Gobierno, de modo similar al papel que cumple el Ministerio de Desarrollo Económico frente a lo urbano. La política agropecuaria será una de sus responsabilidades centrales.

Por lo tanto, se debe fortalecer su capacidad técnica para la formulación de políticas y muy especialmente para el diseño y puesta en marcha de sistemas de seguimiento y evaluación de impacto de las políticas aplicadas. Otorgarle facultades de control de impacto de las políticas públicas en todos los niveles territoriales; reduciendo al máximo su intervención como ejecutor de políticas públicas y su discrecionalidad de intervención puntual. Simultáneamente, reforzar su capacidad de injerencia en las reglas del juego de la gestión económica y de desarrollo social que deberá ser ejecutada por las entidades descentralizadas del orden nacional y por los organismos de orden territorial.

Sistema de financiamiento y capitalización

Reorganización de las entidades nacionales en el área financiera y de los sistemas que las abarcan.

El esquema institucional del sistema de financiamiento que cuenta con un banco de segundo piso, Finagro, un sistema de inversiones forzosas y líneas de crédito especializado, una Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, un Fondo Agropecuario de Garantías y unos intermediarios financieros, deberá mantenerse y reforzarse ya que cuenta con atributos muy importantes de manejo de política y puede garantizar recursos para la inversión privada en el sector, particularmente para apoyar el acceso al crédito por parte de los pequeños productores, durante el proceso de *transición* productiva.

Es perentoria la reforma a la Caja Agraria, clarificando y profundizando su papel de intermediario financiero y garantizando la independencia de su gestión de las decisiones de política gubernamental para el sector agropecuario. Se debe asegurar su autonomía técnica y administrativa, para lo cual será necesario evaluar la posibilidad de cambiar su estructura accionaria, dándole mayor juego a nuevos intereses que signifiquen más transparencia y eficiencia en su operación.

Para crear condiciones de factibilidad financiera es necesario que el Estado asuma una solución definitiva al problema patrimonial y al pasivo pensional. La Caja Agraria no soporta seguir postergando una solución definitiva que le dé transparencia: o se sana financieramente, se revoluciona tecnológicamente, se asimila su régimen laboral al sistema financiero moderno, se racionaliza la operación de su red de oficinas y se le da un sentido estratégico de competitividad como entidad bancaria especializada, o se debe liquidar, pues los costos sociales de su actual operación, la incapacidad de responder a una política sectorial moderna y la frustración generada en los usuarios están significando una gran muestra de irresponsabilidad pública. Esta decisión inaplazable determinará el sentido de toda la política productiva del sector, ya que gran parte de sus instrumentos requieren de un sistema financiero muy eficiente.

La modernización tecnológica de la Caja Agraria debe implicar obligatoriamente la creación de esquemas de financiamiento moderno, que apoyen los procesos de reconversión productiva, aumenten la captación y la inversión privada en el sector rural y reduzcan los actuales costos de transacción en los procesos de financiamiento. Igualmente, debe establecerse una restricción legal explícita para que el Estado intervenga en las decisiones bancarias de la entidad, fortaleciendo y desarrollando el principio fiduciario para la participación de la Caja dentro de los programas de desarrollo social rural.

La modernización de la Caja Agraria es indispensable para los procesos de desarrollo productivo y social: la Caja debe reforzarse como soporte de instituciones de crédito solidario y cooperativas; debe contribuir al fortalecimiento del sistema cooperativo y de organizaciones de financiamiento a pequeños productores, bajo los sistemas de crédito solidario o cooperativo y de otros sistemas de democratización del acceso a recursos financieros.

La experiencia internacional muestra que ONG, cooperativas y entidades de financiamiento con tecnologías crediticias novedosas, especialmente ajustadas a las condiciones particulares de cada comunidad y de cada región, han permitido la democratización y eficiencia para el acceso al capital por parte de pequeños y medianos productores. Este desarrollo deberá estar involucrado en una visión estratégica de alianza con la transformación de la Caja Agraria.

Sistema de ciencia y tecnología

Frente a la *institucionalidad de ciencia y tecnología*, es necesario reforzar el sistema nacional para el sector rural, involucrando elementos para el desarrollo tecnológico de la agroindustria y comercialización, dándole mayor transparencia.

Transformar el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Sector Agropecuario por el del Sector Rural, dotándolo de una capacidad técnica que

posibilite la formulación de planes que direccionen la actividad científica y tecnológica, dotándolo de una secretaría técnica con una dirección general del Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural que se propone.

Establecer como principio rector del sistema la *autonomía de centros de investigación*, la incorporación de las universidades en compromisos de desarrollo científico y tecnológico para el sector, la transformación de Corpoica en una confederación de centros de investigación con especialización tanto para políticas de investigación nacionales como para programas de investigación regionales, que posibilite el trabajo con redes virtuales de científicos e investigadores.

Rediseñar la estructura de financiamiento de la investigación del sector y particularmente de la transferencia de tecnología, a través de la creación de un Fondo que asegure permanentemente una masa crítica para la investigación, particular en los centros de investigación de Corpoica y las universidades. El flujo de recursos para investigación estratégica nacional y regional debería estar alimentado fundamentalmente por recursos públicos; sin embargo, es necesario fortalecer mecanismos que busquen la concurrencia de recursos privados, y establecer estrategias específicas y planes de acción para un mejor aprovechamiento del sistema internacional de investigaciones agropecuarias.

La inversión en tecnología debe contar con una base que consolide patrimonialmente el sistema. Esto podría partir de la constitución de un fondo que se alimentaría de los activos no imprescindibles que el sistema tiene actualmente, particularmente de los bienes que forman parte de las propiedades del ICA, hoy administradas por Corpoica. Ya que el incremento de la inversión en ciencia y tecnología es un propósito central de toda la política de desarrollo del sector rural, es prioritaria la creación del fondo que garantice estabilidad, flujo creciente de recursos públicos que puedan servir de multiplicadores y atracción de recursos privados. Además, para ser consecuentes con la política que considera el desarrollo tecnológico como el espacio fundamental de apoyo a cualquier inversión pública para el desarrollo del sector rural, es necesario aumentar progresivamente la inversión pública en ciencia y tecnología.

Asignar responsabilidades de adopción y transferencia de tecnología a las Corporaciones de Desarrollo Rural del nivel departamental y municipal, que se proponen adelante, para que sean interlocutores adecuados, y el sistema de integración de ciencia y tecnología pueda romper el cuello de botella existente en la transferencia. Dentro de este sistema, se requieren eslabonamientos de transferencia, adaptación y adopción de tecnología que generen una sinergia entre los centros de investigación públicos o privados, los de Corpoica, las universidades, los centros regionales de desarrollo tecnológico y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica.

Igualmente, se deben incrementar en forma significativa los recursos asignados a las actividades de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica

como células fundamentales del proceso de transferencia de tecnología. La responsabilidad general y la coordinación del proceso de transferencia en su conjunto, deben ser asignadas al sistema nacional de transferencia de tecnología, cuya secretaría técnica y coordinación debe ser ejercida por el Pronatta.

Finalmente, se propone la formulación de programas regionales de desarrollo tecnológico que deberán coordinar las acciones de las universidades regionales, con las Corporaciones de Desarrollo Rural departamentales.

Sistema de sanidad y calidad agroalimentaria

En las actuales circunstancias de competitividad internacional, las condiciones sanitarias de la producción agropecuaria son determinantes de la eficiencia económica del sistema total, por tal razón se deben reforzar las actividades técnicas de sanidad y control de calidad. Hasta ahora este sistema sigue siendo débil y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, mantiene intereses en sus anteriores funciones de investigación, sin reconocer la gran importancia de sus responsabilidades en la sanidad y la calidad.

Con respecto al ICA, esta entidad debe mantener su carácter institucional pero reforzando su estructura con una mejor capacidad técnica. Debe mantener su compromiso con el consumidor colombiano y trabajar intensamente en la promoción de una cultura de la calidad en la producción agrícola, pecuaria y agroindustrial, que sea fundamento del mejoramiento de las condiciones de competitividad internacional.

Se deben concretar las decisiones necesarias para independizar las funciones institucionales del ICA y de Corpoica, eliminando las distorsiones y conflictos institucionales que hoy se siguen presentando entre estas dos entidades y que han significado un altísimo costo para el sector, entendiendo que la naturaleza institucional del ICA es muy diferente de las instituciones del conocimiento como Corpoica.

Dentro de su estructura debe estudiarse la implementación de un plan de descentralización, involucrando laboratorios privados por el sistema de certificación, que permita aumentar la capacidad de control sanitario y de calidad en Colombia.

Sistema de desarrollo social rural

Se propone la eliminación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras y del Fondo de Desarrollo Rural Integrado. Los programas de reforma agraria, adecuación de tierras, desarrollo rural y promoción pesquera, vivienda,

generación de empleo, microempresa, capacitación campesina, modernización y diversificación y otros de fomento, dispersos en el momento actual, serán recogidos en una entidad del orden nacional, denominada Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, que se fundamente en los principios de descentralización para la promoción del desarrollo rural.

La entidad tendrá una estructura que girará alrededor de la experiencia descentralizadora del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), y será responsable de administrar los recursos de subsidio para el desarrollo rural. Estos recursos serán direccionados a las Corporaciones de Desarrollo Rural Territorial, que deberán crearse en los departamentos y municipios, con las cuales se harán planes de programación y coordinación de actividades, siendo estas últimas las ejecutoras finales de los programas de subsidio definidos en la política rural.

Esta nueva entidad deberá estar fundamentada en un nuevo sentido de la gestión pública en términos técnicos, políticos y éticos, que garanticen la eficiencia y la transparencia. De poco serviría liquidar unas entidades con problemas para crear otra, si ésta no se diferencia radicalmente en cuanto a su cultura organizacional y compromiso social.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural será responsable de la implementación de las políticas de subsidio directo, de reforma agraria, de programas de vivienda y de empleo; contará con recursos del presupuesto nacional y se considera que la base institucional del Fondo DRI sería la más adecuada para su desarrollo.

También contará dentro de sus ejecutores con los establecimientos del sistema financiero que actuarán como distribuidores y administradores de líneas específicas como se viene haciendo hoy con el Incentivo a la Capitalización Rural o el Certificado de Incentivo Forestal.

Reestructuración de las entidades ejecutoras de las políticas de desarrollo rural, a partir de la definición de competencias territoriales para la ejecución de los programas de desarrollo, y de la dotación a las entidades territoriales de la institucionalidad básica para la ejecución de la política de desarrollo rural. Para esto se propone la constitución de Corporaciones de Desarrollo Rural y Fondos de Desarrollo Rural en el ámbito municipal y departamental, que recojan las dependencias regionales y locales de las entidades descentralizadas del nivel nacional y que bajo el liderazgo y autoridad de gobernadores y alcaldes, formulen y desarrollen los planes de desarrollo rural en el territorio de su jurisdicción.

Esto implica la reasignación de competencias y un sistema de coordinación, por parte del Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural y de las entidades a él adscritas, de modo que mantengan un principio de coordinación y subsidiariedad entre los niveles departamentales y municipales. Este proceso debe implicar la territorialización de las responsabilidades de entidades como el Incora y el INPA.

Sistema de competitividad

Para garantizar una mayor eficiencia en los procesos de competitividad es necesario reforzar la actividad de la Corporación Colombia Internacional, como un centro que debe proporcionar visiones generales de mercado, identificar oportunidades para la reconversión y sistemas de información de mercado y de inteligencia comercial. Su especialización en sistemas de calidad, certificación, sistemas de información y gestor de inversiones es clave para impulsar proyectos competitivos.

Igualmente la Bolsa Nacional Agropecuaria está llamada a cumplir un importante papel en la modernización y ampliación de las fuentes de inversión privada y fortalecimiento de los mercados de bienes rurales.

Ajuste a organizaciones privadas

Con el propósito de fortalecer las entidades privadas como apoyo y complemento de la política pública, la Misión Rural propone las siguientes líneas de acción:

Bajo el principio de *fortalecer las organizaciones civiles de productores de la sociedad civil y las ONG*, se propone que dentro del Plan Nacional de Desarrollo del sector rural y de los planes regionales y locales se incluyan, en forma explícita, actividades estratégicas con programas que involucren mecanismos de intervención y responsabilidades por parte de dichas organizaciones. Se debe establecer una agenda de trabajo conjunta entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, de forma tal que sin debilitar su papel de representación y presión de veeduría y control y manteniendo capacidad de crítica puedan constituirse en verdaderos gestores del desarrollo. Estos planes y programas de acción deben formar parte integral, en términos de sus definiciones, objetivos y recursos, de los planes de desarrollo rural tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

Se propone un *programa específico de fortalecimiento de la organización campesina*, que le permita cumplir dos objetivos esenciales: primero, el de mejorar su capacidad de representación con criterio empresarial, de direccionamiento y liderazgo en procesos de modernización de sus asociados, con capacidad técnica y política y, segundo, promover acciones de movilización para mejorar la participación en los niveles locales y regionales de los pequeños y medianos productores colombianos, mediante el apoyo a procesos democráticos. Las organizaciones existentes deben reforzar sus unidades de organización local y regional y buscar la unidad nacional, de tal forma que se incremente su capacidad de negociación, de presión y de intervención en las decisiones nacionales; deben apropiarse de la función de realizar control social al Estado, vigilando el cumplimiento de los compromisos de corto plazo, fijados en los planes de desa-

rollo, y de largo plazo, tomados del *proyecto nacional* y de los distintos acuerdos de paz.

Se propone la realización de un *inventario de ONG*, que permita evaluar su capacidad, estado técnico y de organización, y establecer unas recomendaciones de reglamentación y organización que facilite a las entidades públicas coordinar con las ONG acciones de gestión y puesta en marcha de programas y proyectos contenidos en los planes de desarrollo. En este sentido, será responsabilidad de las autoridades gubernamentales la promoción, el seguimiento y el control de sus actividades.

Agenda legislativa

La propuesta de la Misión Rural establece una priorización de las acciones legislativas que dé un marco adecuado a las políticas aquí formuladas.

Tal como se estableció, la primera prioridad de recomendación es la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial* que debe proporcionar el marco general de la nueva visión territorial de la región rural y del desarrollo rural.

Se propone la *Ley de Tierras*, que debe modificar la estructura del régimen tributario y las limitaciones y condiciones de acceso a la tierra desarrollando el principio constitucional de función social de la propiedad. Es necesario reconocer que esta ley es de alta sensibilidad política, dado que establece parámetros generales de utilización de la tierra, que tocan intereses muy importantes de grupos de poder fuertemente representados en el Parlamento colombiano.

La tercera iniciativa es la *Ley de Información* cuyo objetivo es reglamentar y hacer obligatorio el diseño y montaje de sistemas de información pública. Con esto, las organizaciones de la sociedad civil tendrán permanente acceso a la información pública que les permita mejorar su capacidad de participación y gestión dentro de los espacios establecidos en la Constitución para ello. Esta ley debe reforzar las normas existentes sobre la obligación de los actores públicos de proporcionar información y debe reglamentar las formas de acceso y los desarrollos técnicos que se requieran con el fin de apoyar a la sociedad civil para acceder, interpretar y utilizar dicha información.

Finalmente, se recomienda promover una *Ley Marco* para el desarrollo rural que, como se ha mencionado, incorpore en un único cuerpo y filosofía normativa todos los ajustes normativos institucionales y de política que surgen de las propuestas establecidas por la Misión Rural. Adicionalmente, debe generar un marco que haga más eficiente la aplicación de la normatividad hoy dispersa, tanto en el sector agropecuario como en el nivel de reglamentaciones en el sector rural. Además, permitiría la incorporación de las medidas necesarias para reformar la estructura institucional del sector y desarrollar los instrumentos de política que

se proponen como resultado de la Misión Rural. Una de las restricciones más importantes que tiene la *Ley Marco* para el sector, es de carácter jurídico, ya que la Constitución establece taxativamente cuáles son las leyes marco, denominadas como leyes orgánicas, y entre ellas no establece la posibilidad de desarrollar una ley sectorial o específica para el sector rural. Sin embargo, los ajustes estructurales que requiere el sector rural implican transformaciones institucionales que de todas formas exigen la intervención del legislativo en la regulación general del sector.

La inversión pública

Al analizar la inversión pública en el sector rural es necesario tener en consideración varios elementos macro ya mencionados en la reflexión sobre el *proyecto nacional* y en la propuesta fundamental de que el sector rural debe cumplir un papel estratégico en la transformación del modelo de desarrollo de Colombia. Esto significa que se deben priorizar las inversiones del Estado, es decir, que las inversiones en el sector rural no se pueden equiparar con las inversiones en otros sectores, ya que, cuando se habla de las inversiones del sector rural, se está hablando directamente de las inversiones para la paz.

En términos económicos, es necesario considerar una relación costo beneficio de muy largo plazo, teniendo en cuenta que el sector rural tiene la capacidad de aportar en crecimiento económico, justicia social, estabilidad política y sostenibilidad. En esos términos se debe analizar la rentabilidad de las inversiones públicas, cambiando los parámetros tradicionales de evaluación de la eficiencia de inversión o eficiencia fiscal.

Se deben contemplar inversiones que se requieren para el proceso de transición hacia la paz en la forma de un plan Marshall. A la sociedad colombiana puede preguntársele ¿cuánto está dispuesta a pagar por tener justicia social, estabilidad política, sostenibilidad y un lugar adecuado en el proceso de globalización? La solución a la crisis es costosa: la paz es más costosa que la guerra y la sola liberación de los recursos hoy destinados a la guerra no es suficiente para tener una paz estable.

Frente a estos requerimientos de inversión pública se presenta como una barrera la profunda crisis fiscal del Estado colombiano. Es necesario, entonces, considerar dentro de la estrategia de financiamiento de la *transición* del sector rural, inversiones extranjeras por la vía de empréstitos de muy largo plazo. Esto implica que la paz sea financiada también por generaciones futuras, pero garantizará para ellas oportunidades de desarrollo que no existirán si continúa la crisis actual.

También es necesario comprender que el problema de la crisis fiscal no radica únicamente en la escasez de recursos, sino que es producto de una absurda

ineficiencia, falta de previsión e inícuca corrupción que carcome las bases de la institucionalidad pública. Es necesario crear una cultura de la eficiencia de las inversiones públicas, para que, más allá del cumplimiento formal de las normas y de la pulcritud en el manejo de los dineros, se garantice que las inversiones públicas tengan el impacto esperado sobre la sociedad. Para garantizar esa eficiencia, la Misión Rural insiste en la necesidad de sistemas de seguimiento, evaluación y control de la gestión pública, ya sea por parte de la sociedad civil como al interior mismo de los entes públicos.

El dimensionamiento de los recursos necesarios para la transición (particularmente en lo que tiene que ver con reducción de la pobreza, reconversión productiva, reasignación de activos productivos, transformación en la educación y mejoramiento de la infraestructura del sector rural) debe reconsiderar los costos que se han calculado históricamente, ya que éstos generalmente están sobreestimados por los altos costos de transacción.

Es necesario revisar también los criterios de privatización, que justifican en la ineficiencia de las entidades públicas la cesión de sus responsabilidades al sector privado. El objetivo debe ser recuperar gobernabilidad de la estructura pública y que las inversiones sean aplicadas por entidades públicas eficientes y comprometidas socialmente con el cambio estructural requerido.

Un principio que orienta la inversión pública dentro de esta propuesta es el reconocimiento de la *función redistributiva del Estado*, con un sentido de progresividad, es decir, que las medidas que implican asignación de recursos públicos deben atender a quienes más lo necesitan, evitando que los recursos del Estado, provenientes de la tributación o de las actividades económicas patrimonio de la nación, se concentren en quienes ya cuentan con oportunidades suficientes dentro del libre juego de la economía.

Otro principio es el de la *irrevocabilidad del Estado* de ciertas responsabilidades, por la condición política o estratégica de ellas. Los principios de eficiencia no pueden conducir a que el Estado se deshaga de las responsabilidades que tiene, en términos de equidad, de justicia, de grandes orientaciones, y que por razones históricas o políticas debe ejercer sobre todo el proceso social.

Finalmente, los recursos públicos deben tener, en el campo económico, un claro efecto multiplicador. Este efecto está relacionado con el seguimiento y evaluación de la inversión pública, que debe medir el impacto de las políticas sobre el conjunto económico y social. La inversión pública tendría que cubrir el mayor espacio posible, atrayendo inversión e iniciativa privada y no concentrada en pocas acciones de impacto marginal. Los recursos invertidos por el Estado en fomentar actividades productivas deben corresponderse con inversiones del sector privado, y no llegar a sustituirlas, focalizando su acción en bienes públicos.

Un ejemplo de este principio básico es el de la inversión pública en ciencia y tecnología que no está orientado a un beneficiario en particular y que motiva inversiones y compromisos de un número amplio de productores. En otro extremo están las acciones que concentran la energía y recursos del Estado en generar un número marginal de empleos, cuando la verdadera responsabilidad está frente a amplísimos mercados laborales.

Los recursos públicos deben cubrir la *infraestructura productiva* buscando responder a la obligación de otorgar eficiencia competitiva como nación, eficiencia que permita que los productores individuales tenga un entorno que modifique las externalidades negativas de hoy, por externalidades positivas.

La inversión pública debe dirigirse básicamente a incrementar *el acceso a los mercados*. Esto implica inversiones en vías de comunicación, electrificación y servicios básicos que incentiven procesos de relocalización agroindustrial y de actividades comerciales hacia las zonas rurales. Implica inversiones en *comunicaciones*, modernización de acceso a información, comunicación telefónica y otros sistemas que faciliten la interacción entre el sector rural y el resto de la economía y del mundo.

La segunda área de inversión pública es la que tiene que ver con el *apoyo directo a los procesos de reasignación de activos productivos* que se requieren en la transición del sector. Estas inversiones son transferencias importantes de recursos que buscan crear las condiciones, para que quienes las reciben puedan ingresar en espacios económicos donde la inversión privada garantice la viabilidad de sus procesos productivos. Los subsidios, además de la política estratégica de protección, son fundamentales en la transición productiva del campo colombiano.

La tercera área pública de inversión es la que tiene que ver con el *capital humano*, que significa garantizar calidad de vida y aumento del capital social para contar con una población con mayor posibilidad de asumir los retos de la transición y de los procesos de modernización. Esto implica una gran responsabilidad en términos de educación, salud y seguridad social y las inversiones necesarias para otras funciones del Estado como son seguridad y justicia, determinantes en un proceso de desarrollo rural en un entorno de paz. También las inversiones en *ciencia y tecnología* requieren una intervención directa del Estado.

Finalmente en esta consideración sobre la política de inversión pública es necesario considerar las *fuentes posibles de financiamiento*. Los ejercicios de la Misión Rural no permiten tener, en estos momentos, un dimensionamiento claro de los recursos que serán necesarios para este proceso. Sin embargo, sí es posible afirmar que el monto total al cual estamos haciendo referencia no puede compararse con el que actualmente se está aplicando y que la transición requerirá, en el mediano plazo (no más de diez años), inversiones extraordinarias que desbordan las fuentes de financiamiento actuales.

Es indispensable estructurar un plan de inversiones con la *banca multilateral*, integrando las operaciones crediticias existentes para el sector rural, que disminuya la dispersión y falta de coordinación estratégica. Estos recursos externos significarán compromisos a muy largo plazo y, en la previsión de su amortización, se deben involucrar recursos provenientes del sector energético y de los pagos que se hagan por los crecientes excedentes tributarios provenientes del mismo desarrollo económico que el sector rural deberá generar en el largo plazo. La Misión Rural propone una acción conjunta entre la banca multilateral y el gobierno nacional hacia un plan de inversión para la paz con énfasis en el sector rural para los próximos diez años, con amortización de muy largo plazo.

La segunda fuente de recursos debe provenir de una revisión de las *transferencias territoriales* dentro del esquema de ordenamiento territorial propuesto por la Misión Rural.

Una tercera fuente surgiría del resarcimiento de los perjuicios generados por la guerra y el narcotráfico al sector rural. Para esto, los *recursos confiscados o amnistiados de la guerra o del negocio ilícito*, al igual que los que progresivamente se irían liberando por una menor actividad militar, se deberían orientar a la financiación de la transición en el sector rural.

Asimismo es necesario aplicar un incremento de las transferencias de las *regalías* petroleras y energéticas en general, hacia el sector rural bajo el principio de que los mayores impactos de orden ambiental de este tipo de explotaciones afectan al sector rural.

Finalmente, es necesario considerar una fuente proveniente de la *cooperación internacional* que debe expresar la confianza de la comunidad internacional en el proceso de ajuste ético y social de Colombia. La iniciativa surge de los claros intereses que existen en el proceso de globalización por la estabilidad colombiana y que debe significar, igualmente, una compensación de plena justicia del mundo desarrollado por los costos que ha pagado Colombia por abanderar la lucha contra el flagelo del narcotráfico, que es esencialmente un problema y una responsabilidad mundial. En ese sentido, esa cooperación debe ser expresión de una alianza estratégica para la estabilidad del planeta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALCÁZAR, Álvaro. *Agenda de Modernización Productiva. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. Tercer Mundo Editores, 1998.
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington, 1997.
- BEJARANO, Jesús. *Una política comercial de transición*. IICA, Bogotá, 1998.
- . “Economía de la Agricultura” (versión sin editar). 1997.
- . *Elementos para un enfoque de la competitividad en el sector agropecuario*. IICA, 1995.
- . Echandía, Camilo, Escobedo, Rodolfo y León, Enrique. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Fonade – Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1997.
- BERNAL, Fernando. *Agenda de Institucionalidad. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. Tercer Mundo Editores, 1998.
- . *Colombia: Descentralización rural, desempeño del gobierno local y sus determinantes*. Banco Mundial - IICA, 1997.
- . *et al. La incidencia del catastro en las Finanzas Municipales y el Mercado de Tierras. Municipios de Reforma Agraria*. IICA, Bogotá, 1997.
- . *Las Reformas sectoriales y el desempeño del Gobierno Local, las UMATAS y los productores rurales*. IICA, Bogotá, 1996.
- BUSTAMANTE, Darío. *Agenda de Educación, Ciencia y Tecnología. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. Tercer Mundo Editores, 1998.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Edición actualizada 1997. Bogotá.
- DE HART VENGOECHEA, César. “Desarrollo agropecuario colombiano: Políticas y perspectivas en el marco de la ciencia y la tecnología”, en Andrés Ricardo Novoa (ed.): *Retos y Posibilidades del Sector Agropecuario en el Siglo XXI*. Procadi, Santafé de Bogotá, diciembre de 1995.
- Departamento Nacional de Planeación - UDA. *La problemática del empleo rural en Colombia* (Versión preliminar), agosto de 1997.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 2858 Minagricultura - UDA: *Evaluación de las políticas de inversión social rural y de competitividad agropecuaria*. Julio 1996.
- . Documento CONPES 2884 Minagricultura - Minhacienda - Idema - UDA - UIP: *Ajuste institucional a la política de comercialización agropecuaria*. Noviembre 1996.

- FAJARDO, Darío M., Mondragón Héctor y Óscar Moreno. *Colonización y Medio Ambiente*. Santafé de Bogotá D.C. Junio 6 de 1997.
- FAJARDO, D. "La política social rural". En: *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*. TM Editores, 1994.
- Fundación Colombia Multicolor y Asociación para el Desarrollo Campesino. *Disñadores del Futuro para cambiar el rumbo*. 1997.
- GÓMEZ, Alcides y DUQUE, Marta. *Agenda de Pobreza. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. TM Editores, 1998.
- IICA. *Desarrollo Rural y Apertura Económica*. Compilación Seminario Internacional, Bogotá, 1991.
- JARAMILLO, Carlos Felipe. *Apertura, Crisis y Recuperación: La agricultura colombiana entre 1990 y 1994*. Fonade, TM Editores. Octubre de 1994.
- ; Bustamante, Raquel y Barbosa, Judith. *Los precios relativos de los alimentos en el largo plazo: 1970 – 95*. Investigación realizada por el CEDE para el Banco de la República, Bogotá, 1996.
- LEIBOVICH, José, Luis Angel Rodríguez y Óscar Nupia. *El empleo en el sector rural colombiano ¿qué ha pasado en los últimos años? ¿Qué se puede prever?* CEDE, Universidad de los Andes. Santafé de Bogotá. Septiembre 1 de 1997.
- LEY 160 de 1994 (Reforma Agraria). Bogotá.
- MACHADO, Absalón. *Agroindustria y desarrollo rural*. Ecoe Ediciones. Santafé de Bogotá, 1997.
- Mc GEE, Rosemary. *Información sobre la pobreza, reducción de la pobreza y género: aprendizaje de un estudio de caso colombiano*. Ponencia presentada en el seminario internacional sobre Macroeconomía, Género y Estado, Cartagena de Indias, junio 1998.
- MALASSIS, Louis. "Políticas de desarrollo económico y de cooperación técnica". En: *Comuniica*, año 2, No. 5, 1997.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Transformaciones del agro colombiano en el nuevo modelo de desarrollo*. Marzo 1997.
- . *Memorias 1996-1997*, Cecilia López Montaño, Antonio Gómez Merlano. 1997.
- - IICA. *Descentralización en el agro*. Compilación. Bogotá, 1996.
- Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación. *Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, Informe final. 1990.
- MORENO, Héctor. *Visión estratégica de la Orinoquia y la Amazonia colombianas – Versión Restringida*. Misión Rural, 1998.
- OSPINA, Rosa Inés. *Agenda de equidad de género. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. Tercer Mundo Editores, 1998.
- PAREDES, Beatriz. "La inserción de los pequeños agricultores en la nueva economía de las Américas". En: *Comuniica*, año 2 No. 7, 1997.
- PERFETTI, J. José y Guerra, María del Rosario. *Estudio de incidencia del gasto social. Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales*. DNP, Bogotá, 1993.

- REYES, Álvaro. "Financiación y sistemas de crédito para el sector agropecuario". En: *Una mirada social al campo*. Compilación de la Cumbre Social Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, 1996.
- y MARTÍNEZ, Jaime. "Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia". En: *Competitividad sin Pobreza*, Compilación. TM Editores - Fonade, Bogotá, 1994.
- SCHEJTMAN, Alexander. "La Heterogeneidad estructural del agro". En: *Una Mirada Social al Campo*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1996.
- SEN, Amartya. *Inequality Reexamined*. Oxford University Press Inc. New York, 1992.
- SOLARTE, Guillermo. *Agenda de Convivencia. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. TM Editores, 1998.
- TIMMER, Peter. "Tendencias de la Agricultura en la era de la globalización: una visión prospectiva". En: *Comunica*, año 2 No. 7, 1997.
- THOUMI, Francisco, Uribe, Sergio, Roche, Ricardo, Reyes, Alejandro, Garzón, Édgar, López, Andrés, Tokatlian, Juan y Hernández, Manuel. *Drogas ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social*. PNUD - Dirección Nacional de Estupefacientes. Editorial Ariel, Bogotá, 1997.
- VALDERRAMA, Mario y Mondragón, Héctor. *Agenda de Economía Campesina. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. TM Editores, 1998.
- VARGAS DEL VALLE, Ricardo. *Propuesta para la fase IV del Programa Nacional de Cofinanciación para el Desarrollo Rural en Colombia (1997-2000)*. Convenio Fondo DRI- IICA. Julio, 1997.
- VILLA, Antonio. *Agenda de Sostenibilidad y Medio Ambiente. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. TM Editores, 1998.
- WIESNER, Eduardo. *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad*. Cepal - GTZ. Santiago de Chile, 1996.
- ZÁRATE, C. *El patrimonio forestal de Colombia en la contabilidad económica ambiental integrada*. CICA - DANE. Bogotá, 1995.

FECHA DE DEVOLUCION

06 FEB 1999

IICA
E11-23

Autor

Título Colombia en transición: de
la crisis a la convivencia: una

Fecha visión desde lo rural
Devolución Nombre del solicitante

06 FEB. 1999 Pedro Arce

**TITULOS
DE LA COLECCION**

Colombia en transición

Rafael Echeverri
María del Pilar Ribero

**Del proteccionismo a la apertura.
¿El camino a la modernización
agropecuaria?**

Álvaro Balcázar, Andrés Vargas
Martha Lucía Orozco

**Desarrollo y equidad
con campesinos**

Mario Valderrama, Héctor Mond

**Tras el velo de la pobreza
La pobreza rural en Colombia
desafíos para el nuevo milenio**

Alcides Gómez, Martha Du

**Sostenibilidad y medio ambiente.
Políticas, estrategias y
caminos de acción**

Antonio Villa

**Expedición a la diversidad.
Hacia el conocimiento
y la innovación**

Darío Bustamante

**Poder y crisis institucional
en el campo colombiano**

Fernando Bernal

**La convivencia en Colombia.
Más allá de las armas**

Guillermo Solarte

**Para empoderar
a las mujeres rurales**

Yososa Inés Ospina Robledo

El final de siglo y las nuevas realidades del entorno político y económico del mundo reciben al sector rural colombiano sumido en una profunda crisis no reconocida adecuadamente en su magnitud y naturaleza.

Este es un momento histórico definitivo para el futuro del sector, y de la nación misma, y la generación actual tiene una responsabilidad ineludible de encontrar soluciones imaginativas, creativas, audaces y viables para enfrentar con honestidad y ética el reto de corregir el rumbo del desarrollo colombiano. La angustia y perplejidad que ha ido apoderándose de la sociedad nos está conduciendo a una limitada capacidad para encontrar soluciones viables y eficientes y ha hecho evidente el gran vacío que representa la ausencia de una orientación y visión de largo plazo que le dé sentido al desarrollo económico y social del sector rural.

El resultado del ejercicio de prospectiva realizado por la Misión Rural nos proporciona una visión de futuro, desde el punto de partida de la ruralidad colombiana, hacia un sueño deseable y posible y propone los caminos que debemos transitar para lograrlo. Las propuestas que surgieron de las múltiples discusiones y análisis, se fundamentan en una convicción profunda de que sí es posible cambiar, de que en una explosión de lucidez la sociedad colombiana logrará enfrentar sus problemas, reconocer su gravedad y cambiar, estando dispuesta a soñar en un mundo mejor, como primer paso de un arduo camino que ha de reemplazar la pesadilla que hoy cubre campos y ciudades colombianas.

Entidades patrocinadoras

IICA

Ministerio de Agricultura - Departamento Nacional de Planeación

AID - Fonade - FAO - PNUD - Red de Solidaridad Social

Banco Mundial - BID - GTZ - Corpes Orinoquia


EDITORES




Misión Rural

