

Reflexiones sobre la Misión para la Transformación del Campo*

Considerations on the *Misión para la Transformación del Campo*

CITACIÓN: Machado-Cartagena, A. (2016). Reflexiones sobre la Misión para la Transformación del Campo. *Palmas*, 37(1), 49-55.

PALABRAS CLAVE: diagnóstico, política agraria, sector agropecuario, inclusión social y productiva.

KEYWORDS: Diagnosis, agricultural policy, agricultural sector, social and productive inclusion.

RECIBIDO: diciembre de 2015.

APROBADO: diciembre de 2015.

* Presentado en el Debate de Coyuntura de Fedesarrollo.

ABSALÓN MACHADO CARTAGENA
Consultor en temas agrarios
absa.machado@gmail.com

Aspectos generales

Agradezco el honor que me conceden para hacer algunos comentarios sobre el informe presentado por José Antonio Ocampo, quien ha elaborado una excelente síntesis del trabajo intenso y cuidadoso realizado por un grupo muy calificado de colombianos, convencidos de que el país y su sector rural merecen una suerte mejor.

Los temas tratados son numerosos y complejos como lo es la realidad rural, y es difícil referirse a todos. He optado por hacer comentarios generales, algunos interpretativos, otros más valorativos. He sido parte de este Grupo Misional y estoy de acuer-

do con la generalidad de las propuestas. Aunque es válido hacer críticas fundamentadas a algunos de los aspectos tratados, prefiero quedarme en el plano de una reflexión constructiva.

Este Proyecto Misional se sitúa en un contexto diferente al existente en las dos misiones anteriores, la de 1988 coordinada por Jesús A. Bejarano, y la de 1997/98 bajo la responsabilidad de Rafael Echeverri. La diferencia radica en que las dos anteriores actuaron en medio de la intensificación del conflicto armado y sin una posibilidad de resolverlo, y además sus informes finales fueron presentados en el momento en que se produjeron cambios de gobierno, lo cual no favoreció las recomendaciones.

La actual se mueve en una expectativa casi inmediata de un posconflicto, y en el casi inicio de un Gobierno que ha manifestado nominalmente la intención de transformar el campo. Esas circunstancias le pueden dar más viabilidad a sus recomendaciones en relación con las anteriores misiones. Por eso, el país le debería dar una atención preferente a este informe misional, y no dejar pasar una oportunidad que puede ser privilegiada, si se cuenta con una decisión política de pagar la deuda histórica con lo rural, y si además la sociedad se convence finalmente de que lo rural es estratégico para el desarrollo y la construcción de paz.

El diagnóstico no puede ser más crudo: un atraso secular del sector, un mal desempeño de la actividad agropecuaria, la insuficiente diversificación productiva, el dispar crecimiento de las exportaciones e importaciones en contra del sector y a favor de los consumidores, además de los indicadores sociales insatisfactorios y la gran brecha entre lo rural y lo urbano. Pero además, está la pérdida de la planeación, la constatación de que no tenemos una cultura de la evaluación de programas, proyectos y políticas, y menos de la descentralización, y que el sector cayó en el abismo de la desinstitucionalización rural.

No se puede hablar de un desastre rural, pero si de un enorme atraso, pese a la modernización presentada por islas productivas. La Misión no se dejó tentar por los juicios de responsabilidades sobre la situación lamentable del campo, y podría haberlo hecho, pero ese no era su propósito.

Con el diagnóstico se hace evidente que el sector rural requiere de una reparación, no solo en el sentido de reconstrucción y rediseño, por los efectos del conflicto, la carencia de políticas adecuadas y las actitudes de algunos sectores de las élites colombianas. Además, también es indispensable empezar a construir para un futuro diferente. La Misión es un instrumento fundamental para enfrentar esa crisis rural, y apoyar a esas construcciones y reconstrucciones, para ayudar a enfrentar el enorme reto que significa para la sociedad y el Estado avanzar en la implementación de las propuestas que se hacen para dirigir el sector hacia una vía segura de desarrollo con inclusión social y productiva.

Es claro para mí que las recomendaciones y el trabajo elaborado parten en dos la historia de las políticas agrarias y rurales en Colombia. Pueda ser que en 20 años esta afirmación pueda hacer parte de la historia agraria de Colombia. Es legítimo soñar con el deseo que todo sea diferente para los habitantes rurales y los productores, y que nada sea igual a lo que tenemos hoy en materia de políticas y bienestar rural.

Este trabajo laborioso es el legado que le deja al país una generación de técnicos, profesionales, funcionarios y exfuncionarios, que han creído en un futuro mejor. Ellos han acumulado, no solo juventudes sino experiencias, frustraciones y esperanzas. Por eso esperan del país una respuesta muy positiva a las propuestas que hoy se hacen.

El país y el sector rural ganan con las propuestas

Las propuestas que se presentan al país constituyen una apuesta gana-gana para todo el sector y por ende para el país. Nadie puede considerarse perdedor, perjudicado o amenazado con esta propuesta, a no ser que esté o haya actuado en la ilegalidad o en la criminalidad. Esta es una apuesta donde ganan todos, especialmente la ruralidad colombiana y sus diversos pobladores, desde los campesinos rasos hasta los inversionistas más sofisticados.

En la apuesta hay una afirmación implícita y explícita: se trata de hacer de los habitantes rurales unos ciudadanos con derechos y oportunidades, lo cual de por sí es una ganancia para el país y la democracia. Ese es un propósito que no puede aplazarse más, y requiere cambios de mentalidad en todos los niveles, desde la tecnocracia pública y privada hasta los miembros de la clase política, desde los gremios y organizaciones sociales y de productores, hasta los mismos ciudadanos urbanos.

No solo se trata de volver ciudadanos a todos los habitantes rurales, también de construir sociedad a partir de ellos y la acción del Estado. Los objetivos de este informe están más allá de la economía, pasan por la sociedad rural y la sociedad toda. Por ello el compromiso de transformar el sector no recae solo en los habitantes rurales y sus gremios y organizaciones, toda la sociedad debe comprometerse en esa tarea.

La clase media y bienes públicos

No puede pasar desapercibida la propuesta de construir las bases para una clase media rural que actualmente es marginal y no pasa del 7,3 % de la población rural, según el informe de la Misión de Movilidad Social, en tanto que en el conjunto del país supera el 40 % según los enunciados recientes del Gobierno Nacional, es decir, se concentra en los centros urbanos mayores e intermedios.

Hace falta un esfuerzo enorme para abrir el camino a esa clase media rural. La Misión le apuesta a ese proceso para que en veinte años lo rural tenga el distintivo de contar con una clase media, como puntal de la democracia, la inclusión y el desarrollo político y económico. El sector tiene los merecimientos para ello y la sociedad no le puede negar esa posibilidad.

De allí se deriva la insistencia en fortalecer y desarrollar la agricultura familiar, y que ella tenga una identidad en la política pública, con las preferencias necesarias reflejadas en los bienes públicos, no en los subsidios como norma.

A algunos no les gusta esas preferencias y quisieran que no se hicieran diferenciaciones. Pero el Informe adopta el criterio de políticas diferenciadas como punto de partida para poder cerrar las brechas. En el futuro es posible que la diferenciación disminuya a medida que se nivelan los sectores en materia de oportunidades y acceso a bienes públicos, y se utilice el criterio de inclusión productiva.

El centro de todo ello está en los criterios de equidad, un concepto que debe practicar tanto el Estado como el sector privado, y debe hacer parte del patrimonio cultural y político de esta sociedad.

Por supuesto que ello requiere cambios de mentalidad y en la manera de concebir el desarrollo, para eliminar la exclusión social, económica y ambiental en la que tanto insiste el diagnóstico realizado por esta y las anteriores misiones e informes.

Otro aspecto a destacar es la insistencia en el suministro de bienes públicos en contraste con el otorgamiento de subsidios directos. Se identifican en el trabajo nueve bienes públicos para el sector rural, soportado en las grandes carencias que tienen la ruralidad y sus atrasos históricos. Ese listado es un buen

punto de partida para el diseño de políticas públicas y la definición del rol del Estado en el sector rural en el caso específico de Colombia. Seguramente ese listado podrá ser objeto de otras discusiones en otros contextos, pero en el actual no tendría mucho sentido controvertirlos.

Bienes públicos y clase media van de la mano, y es la hora de convertirlos en una yunta rural para el desarrollo.

El cambio de paradigmas

El informe pone al día los paradigmas sobre el desarrollo rural y de la agricultura. Introduce categorías analíticas que permiten modernizar las concepciones sobre el desarrollo agropecuario y rural, dejando atrás postulados de la teoría neoclásica. Colombia registra un atraso en la discusión académica sobre lo rural pero empieza a ponerse al día sobre la marcha. Con las propuestas se hace una gran contribución a ese propósito y se espera que el posconflicto brinde oportunidades para avanzar en esas actualizaciones.

Cambiar mentalidades y visiones es una tarea no solo del Estado y sus instituciones, también compromete a la academia y las diferentes organizaciones productivas y sociales. Un reto de largo plazo que requiere enfrentarse desde ahora, así como lo requiere también el proceso de construcción de paz. El sector no se puede quedar petrificado en muchas de las concepciones sobre el desarrollo. El avance de los mercados, la tecnología, el avance social, el desarrollo institucional y la globalización, así lo exigen.

Tanto en el diagnóstico como en las propuestas de políticas se observa el rompimiento del paradigma clásico del papel de la agricultura en el desarrollo, que Johnston y Mellor enunciaron en su famoso artículo de 1962 (Johnston & Mellor, 1962). Ahora se cambia por el papel de la ruralidad en el desarrollo, más allá del paradigma economicista y funcional de los autores señalados que partieron de una visión restringida de lo rural. Medio ambiente, territorios, participación, cultura, resolución de conflictos, género, entran en esta nueva concepción que no desconoce las funciones tradicionales de la agricultura, pero las complementa y ajusta. La multifuncionalidad de lo rural, no de la agricultura, es lo que está en medio de

esa nueva visión, que va de la mano con la concepción de nueva ruralidad al estilo latinoamericano, no tanto europeo.

De allí se deriva el postulado asumido de que lo rural es estratégico y no tanto subsidiario para el desarrollo, como se deducía del paradigma anterior. Al adoptar la categoría de ruralidad en las nuevas concepciones, se le pone un enorme reto a la sociedad, y especialmente al Estado, para aplicar ese concepto a través de instrumentos y estrategias en todas las políticas sectoriales y transversales. Este es un desafío a la implementación de las recomendaciones, como lo es también a los Acuerdos de La Habana.

¿Hay un modelo misional?

Podría decirse que el Grupo Misional adopta o tiene un dogma, o sea una convicción o referente de identidad. Es la modernización rural en el camino de la modernidad. Asume la pauta de un liberalismo económico puesto en el campo del desarrollo humano, que implica un Estado más interventor pero al mismo tiempo más regulador.

La Misión hace una búsqueda del Estado, el cual se alejó, y en muchísimos casos se perdió del sector rural. Pero también busca al mercado como una institución fundamental de la economía y la sociedad. Al igual que incorpora a la sociedad, con el convencimiento de que la problemática rural no se resuelve si no concurren todos de manera coordinada y con cierta armonía, pues a cada quien le corresponde una responsabilidad por lo hecho, lo dejado de hacer y lo que se requiere hacer. Se trata de buscar a los tres grandes actores perdidos en el camino, para poder salir de la crisis y pensar en el futuro a través de acuerdos entre ellos.

Los economistas estamos acostumbrados a hacer reflexiones siempre sobre las variables económicas, y eso está muy bien. Pero olvidamos que la economía funciona en una sociedad y un sistema político que condicionan los procesos. Por eso la Misión sale en defensa y búsqueda de esa sociedad rural olvidada, despreciada y discriminada, y hace un intento de relacionarla con la sociedad urbana, pues hoy le compete a ambas el desarrollo de la ruralidad.

Las propuestas hechas constituyen un programa mínimo de modernización y modernidad rural, como lo es el Acuerdo Agrario de La Habana, y en eso se identifican. Ambos tienen así un realismo político y no caen en la utopía, aunque una dosis de utopía no sobra, y es necesario recuperarla pues en un pasado no muy lejano a los colombianos se les impidió, cuando no prohibió de manera autoritaria, lanzarse a elucubraciones utópicas de una nueva sociedad.

No hubo en el grupo unanimidad, se dio una gran diversidad de ideas, propuestas y convicciones, y se ha buscado la mayor convergencia posible; ese mérito se lo debemos a José Antonio Ocampo. Este proyecto ha sido un signo de civilización, democracia y pluralismo. No ha existido un dogmatismo intolerante, como diría Estanislao Zuleta, sino un liberalismo escéptico que tolera la diversidad de opiniones.

El modelo adoptado, si esa palabra es pertinente, no es el neoliberal. Creo que se adopta más la heterodoxia del desarrollo agrario y rural. Para algunos puede ser un modelo fundamentado en el neoinstitucionalismo y para otros en el neoestructuralismo. Cualquiera sea la denominación, se acerca mucho al modelo expresado en “más Estado en el mercado, menos mercado en el Estado, y más participación de la sociedad en el diseño de la política pública”. La verdad es que no sé cómo denominar ese modelo, y no importaría mucho el nombre pues lo importante son sus fundamentos, claramente expresados por el coordinador del Grupo Misional.

Las ideologías que gustan de lo extremo y cierran las posibilidades del diálogo y la concertación, seguramente tildarán el Informe de neoliberal los unos, o como de una vía socialista de nuevo cuño, otros. Claramente ambos están equivocados.

Para algunos no será tan fácil aceptar ciertos cambios propuestos, así sean mínimos, en una sociedad de por sí cerrada y con unas élites que han actuado defendiendo más sus intereses particulares y no el interés general de la sociedad. Para los miembros de la Misión es claro que esta es una ruta para el desarrollo no excluyente, que la sociedad debe construir si quiere tener una sociedad rural consolidada e integrada a la sociedad mayor.

Una mayor expectativa puede generarse en la propuesta de desarrollo rural. Allí el país no tiene claridad sobre cómo avanzar en un desarrollo incluyente que tome como guía la equidad, la justicia, la sostenibilidad ambiental y el ámbito territorial. El enfoque territorial que ha sugerido RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y otras entidades, asumido por este grupo, está por construirse en un país fragmentado como Colombia y que apenas espera salir de un conflicto de sesenta años. Creo que la Misión en este caso hace una apuesta que deberá ajustarse en el camino, pues no hay aún mucha claridad sobre cuál es el diseño institucional territorial adecuado para esa apuesta en el momento que se sale del conflicto, y en el contexto de una desinstitucionalización propiciada por el mismo Estado y el sistema político.

Todo ello me hace pensar que las recomendaciones requerirán de un grupo especializado permanente que le haga seguimiento a las propuestas, así como lo requieren los Acuerdos de La Habana, si se llega a un acuerdo final para terminar el conflicto. Un grupo que ayude a blindar las recomendaciones para que no se pierdan en la manigua de la burocracia y los intereses politiqueros, en la codicia o en los egoísmos de algunos. Y que ayude a identificar las mejores prácticas para la implementación continua de las recomendaciones.

Las reformas institucionales: el centro del debate

Quizás las propuestas que más interrogantes generan son las relacionadas con las reformas institucionales, además de los aspectos ambientales y el ordenamiento social, productivo y territorial de la propiedad rural. Pero ello no debe confundir porque se parte de un hecho distintivo de estas propuestas, en relación con las realizadas en el pasado: el método usado para llegar a ellas, lo cual las defiende de entrada por su consistencia y pertinencia.

Primero se definen los objetivos de la política a largo plazo, luego las funciones de lo público, y después las estructuras, arreglos y organización funcional de las diferentes instancias del Estado. En el pasado, por lo general, y con pocas excepciones, se

hacían reformas institucionales que empezaban por los organigramas de las entidades para después preguntarse cuáles eran sus funciones y responsabilidades, primaba así un criterio burocrático, y la mayoría de las veces se hicieron, o para ampliar las plantas de personal con sentido clientelista, o para reducir las con un criterio fiscalista. En esas reformas pocas veces hubo una reflexión articulada e integral sobre la problemática del sector, y hacia dónde debía dirigirse.

Ahora el procedimiento ha sido al contrario, el organigrama o los arreglos institucionales son el resultado de una reflexión profunda y serena sobre el futuro del sector y la necesidad de cerrar las brechas y modernizar la ruralidad. Afortunadamente hoy ha primado la tecnocracia ilustrada y deliberativa sobre la burocracia clientelista.

Si bien la Misión avanza enormemente en las propuestas institucionales para llenar un vacío inmenso que se creó en los últimos veinticinco años, no puede decirse que con la propuesta el problema de la desinstitucionalización de lo rural está resuelto. Yo entiendo que la propuesta es una base para partir hacia la construcción de una institucionalidad sólida y eficiente, y que ella sufrirá ajustes en el camino y, seguramente, surgirán nuevas propuestas complementarias o de refuerzo. Pero de lo que si estoy seguro es que será muy difícil a partir de ahora retroceder en la institucionalidad rural como se hizo tan fácilmente en el pasado. Existe una conciencia bastante amplia de la necesidad de contar con una institucionalidad renovada para una nueva ruralidad y sobre los enormes costos que tiene la destrucción de las instituciones o su mal diseño.

La propuesta es para avanzar hacia una red institucional funcional y orgánica con la ruralidad colombiana. Red que deberá ser defendida y construida por todos los actores que hacen parte de la ruralidad, evitando que sea capturada por la criminalidad y la ilegalidad. La defensa del arreglo institucional no puede ser solo público, la sociedad rural y también la urbana deben vigilarla para que no se distorsione, o se le incrusten criterios que atenten contra la eficacia de lo público, la credibilidad en las instituciones o el progreso incluyente para todos.

La almendra de las recomendaciones está en las propuestas de cambio institucional, las cuales

no pueden quedarse solo en fortalecer lo existente, cuando bueno, sino en innovar permanentemente en arreglos institucionales. Creo que se introdujo a propósito un sesgo institucional al cargar todo el peso de las reformas institucionales en lo público, sin inmiscuirse mucho en las funciones de los entes privados. Ese es un asunto que queda pendiente para la concertación, los acuerdos y la reflexión.

No puedo dejar escapar la oportunidad de decir que las reformas institucionales que vendrán pronto en cumplimiento del mandato que la Ley del Plan le dio al Ejecutivo para modificar la institucionalidad del sector, tienen el sello y la marca de este Grupo Misional.

Preguntas pendientes

Este tipo de trabajos genera múltiples preguntas. Voy a enunciar solo cuatro de ellas que me parecen esenciales.

1. ¿Cuál es la garantía de continuidad de las políticas, estrategias, programas y proyectos para consolidar una política de Estado? O de otra manera, ¿cómo hacer que los intereses políticos de los ministerios involucrados, y especialmente del de Agricultura y Desarrollo Rural, no se conviertan en un palo en la rueda a las recomendaciones de la Misión?, o, ¿cómo evitar que el sistema político sea su gran perturbador? Es decir, ¿cómo blindar las propuestas frente al actual sistema político con sus serios defectos y vicios?
2. ¿Quién asume el liderazgo para que las recomendaciones no se queden escritas?, ¿quién defiende de ahora en adelante las propuestas de la Misión para que no sean un olvido que seremos?, ¿el Estado, la sociedad civil, ambos? No hay duda de que se necesitan liderazgos renovados para que las recomendaciones se conviertan en realidad. Ello es así, pues la Misión no puede quedarse en simples enunciados, deben generarse vías para la transformación de mentalidades, de visiones, de maneras de hacer las cosas, para invocar la innovación social e institucional para el desarrollo de capacidades y libertades, como lo pregona Amartya Sen.

Para mí lo que se propone en el fondo es abrir caminos hacia un orden social rural y nacional más abierto en el sentido que lo propone North, Weingast y Wallis (2009). Por eso la pregunta es ¿Cómo cambiar las mentalidades de la sociedad, de los funcionarios públicos y de los que toman decisiones técnicas y políticas para que le apuesten a la construcción de un orden social diferente?

3. ¿De qué manera garantizar que esté presente siempre una decisión política, o la convicción política, de que resolver el problema rural es esencial para lograr una paz estable y duradera, consolidar la democracia, modernizar la economía y la sociedad, y superar los problemas de la pobreza?
4. ¿Cómo evitar que las recomendaciones terminen solamente enfocadas en la economía, la eficiencia y la competitividad, que son las tentaciones diarias de buena parte de la tecnocracia pública y de los intereses de grupos?, ¿ayudan a la paz y la estabilidad social esas variables económicas sin democracia económica, social y política, y sin equidad?

Y finalmente una anotación. Esta generación no puede ser inferior a los desafíos que le pone al país un informe como este de la Misión para la Transformación del Campo. Es la hora del cambio y la ruralidad. Démosle una oportunidad de dignidad y justicia a lo rural, valoremos lo que significa como potencial para la economía, la sociedad, la democracia y la paz. Todos debemos felicitar a la Misión por mostrar un camino para alcanzar tan nobles objetivos, y para que se haga una distinción tajante con el pasado que tanto sufrimiento y frustraciones ha causado a tantos compatriotas.

Referencias bibliográficas

Johnston, B., & Mellor, J. (1962). El papel de la agricultura en el desarrollo económico.
El Trimestre Económico, 22 (114), 279-307.

North, D., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for interpreting Recorded Human History*. New York, NY, USA: Cambridge University Press.



Próximamente

Memorias

 **XVIII**
Conferencia
Internacional sobre

**PALMA
DE ACEITE**

18th International Oil Palm Conference

Agroindustria de la palma de aceite:
aprovechamiento integral de una
producción sostenible

 **fedepalma**

 **cenipalma**