

Yo no parezco campesino y no lo soy por supuesto, pero, como he trabajado bastante con los asuntos del campo y lo rural, quisiera suponer ahora que soy un campesino colombiano y preguntarme qué he conseguido luego de 20 años esperando resultados de la gestión de gente de buena voluntad pero con unas creencias y con unos valores diferentes a los míos quienes, sin embargo, han intentado ayudarme aplicando los recursos que otros les suministran.

Este ejercicio me conduciría inevitablemente a concluir que después de 20 años durante los cuales el gasto público en el sector agropecuario ha sido muy significativo el resultado final es desastroso

En solo el programa de reforma agraria canalizado a través del INCORA nos hemos gastado en Colombia la bicoca de siete billones de pesos entre 1962 y 1999. Y, pregunto: ¿qué logramos luego de gastar tres mil quinientos millones de dólares que es el equivalente en la moneda internacional?. No logramos nada. El balance que podemos hacer en términos de resultados visibles, en términos de bienestar, de mejoramiento de oportunidades para la gente del campo es negativo. De acuerdo con un estudio que adelanté recientemente, hubiera sido preferible para los campesinos colombianos no haber sido beneficiarios del INCORA. Los testigos colaterales, aquellos que no recibieron esos beneficios, quienes no participaron en ese proceso, están en mejores condiciones comparados con los beneficiarios del programa de reforma agraria. Algo muy torcido anda en este proceso. Pero éste es solo el ejemplo del INCORA.

Creo que hemos partido de una premisa que se ha aceptado como verdadera por mucho tiempo y es la de que los gobiernos han descuidado el campo y que, por falta de interés, no han invertido en el sector rural lo cual, como consecuencia, ha traído la pobreza. Nada mas falso que eso. Si miramos las cifras ningún sector tiene el nivel de desarrollo institucional público y privado que tiene el sector agropecuario colombiano. Funcionan dentro de él instituciones públicas y recursos de inversión para todo tipo de problemas. Imagínense cualquier problema y yo les digo cuál institución se creó para tratar de resolver estos problemas de desarrollo rural. Para enfrentar los problemas de producción, los problemas de comercialización, en síntesis, tenemos toda un arsenal de instituciones que han sido diseñadas para apoyar el desarrollo de la agricultura.

Tenemos cuantificados los recursos desde el año 90[†] y hasta la fecha. Desafortunadamente la estructura presupuestal en los años precedentes no ha permitido conocer las cifras para los períodos anteriores. Pero del 90 para acá tenemos bastante mas certeza por lo menos de lo que la nación ha invertido y les puedo decir que a lo largo de estos diez años se gastaron el equivalente a doce billones de pesos, aproximadamente tratando de atender los problemas del desarrollo rural.

¿Quien se quedó con ese dinero ?

No se puede descartar que una porción significativa de estas sumas haya parado en las manos de funcionarios corruptos ya que el sistema político y administrativo colombiano es el que la produce e incentiva la corrupción. Pero con todo y lo que ésta pudo afectar al buen desempeño de aquella cuantiosa inversión no la explico solo por corrupción. Tenemos quizás que explicarlo, entonces, en que hemos escogido medios equivocados para resolver los problemas y nos hemos hecho mal las preguntas.

Entre 1978 y 1990 la pobreza rural en Colombia aumentó en términos porcentuales[‡]. Coincidió con un período de prosperidad en términos de crecimiento productivo de la agricultura colombiana. Colombia fue un país exitoso en términos de crecimiento de la producción como pocos en el mundo y, en América Latina, era un ejemplo de desarrollo, de velocidad, de una dinámica de crecimiento de la producción y también fue un período en el que surgieron muchas instituciones y hubo realmente voluntad política para apoyar al sector agropecuario y al sector rural. Clara voluntad política, insisto, reflejada en la estructura presupuestal de la nación y en el gasto público y en la creación de instituciones pensadas para intentar apoyar el desarrollo de todos los aspectos del sector rural. Sin embargo vemos que la pobreza aumentó y no hemos hecho en la última década ningún esfuerzo interesante para reducir la pobreza y la situación de marginalidad.

Nos sigue atropellando el problema y eso que los pobres del campo se nos fueron para las ciudades y allá, en las ciudades, es donde probablemente se ha ido generando un proceso de reducción de la pobreza en el ámbito urbano. Es decir, la gente llega muy pobre del campo y es en la ciudad en donde el nivel de reproducción de la pobreza es muchísimo menor y allí tiende a haber no una dinámica de empobrecimiento sino de mejoramiento progresivo y esto está claro en

las estadísticas[§]. Si no hubiera sido por el desarrollo industrial y urbano, el nivel de la pobreza actual sería terrible.

Tenemos que hacer una crítica despiadada al trabajo realizado tanto desde lo público como desde las organizaciones no gubernamentales ONG's que han proliferado de un tiempo para acá. Durante la última década han aumentado muchísimo su participación y su intervención sobre los problemas del desarrollo rural y agropecuario en general.

Lo anterior lo puedo utilizar como un marco general de referencia para tratar de explicar qué es lo que ha pasado. Me imagino el problema del desarrollo rural como las posibilidades y aquellas condiciones efectivas de acceso y de reproducción de tres tipos de bienes que definen el estándar de calidad de vida.

Un conjunto de esos bienes son indudablemente los bienes que le interesan a las personas, los estrictamente privados. La producción, mis ingresos, el destino que les doy, los satisfactores personales y familiares, de vivienda, salud, educación, muchas cosas de estas que son importantes para mí. Es decir, el conjunto de factores que explican y que hacen que las personas tengan o no oportunidades y que puedan acrecentar sus oportunidades. Creo que la forma como pensemos en que la gente del campo tenga acceso a los satisfactores y a los bienes estrictamente privados nos debe preocupar.

Hay un segundo conjunto de bienes que llamaría colectivos. Son bienes mas o menos públicos pero que tienen un contorno de aprovechamiento y de uso en el ámbito de comunidades. Son los valores de la comunidad, las organizaciones, los bienes que disfrutan colectivamente las comunidades rurales y que hacen parte fundamental de la calidad de vida, del medio.

El otro tipo de bienes, el tercer conjunto sería el de los bienes estrictamente públicos entre los cuales están los valores abstractos de la sociedad: democracia, paz, convivencia, respeto por los demás en todo sentido pero principalmente en relación con los contratos con otros y a los valores superiores. Todos necesitamos de esas cosas porque algo que nos falte de ellas es preocupante. Son el tipo de necesidades que necesitamos satisfacer y no podemos sacrificar unas por otras, todas son importantes. Aquí podríamos entrar en discusiones acerca de ¿qué es mas importante

la democracia o comer?. Pues para algunas personas sí para otras no. Necesitamos estar vivos, reproducirnos y disfrutar de la democracia sin hambre. Pero tampoco podemos decir que podamos pasarla bien comiendo bien pero bajo un régimen que nos impida en absoluto nuestra libre

expresión, nuestra libre movilidad y las cosas que disfrutamos cuando decimos que somos libres y podemos participar en las cosas que le competen, que nos competen a través de la comunidad de la cual hacemos parte.

En estos tres procesos que para mi definen la función de producción, de desarrollo, ha habido un problema y es que, en un momento, el Estado asume, para el desarrollo rural, gran parte de esas responsabilidades y se le observa como un proveedor de esos bienes. De unos mas que de otros desde luego y, para el caso de las comunidades campesinas, muy poco de los bienes que antes definimos como privados ya que gran parte de las políticas que, en este período analizado, tuvieron que ver con la capacidad de ingresos no necesariamente beneficiaron a los mas pobres del campo sino que tuvimos políticas, por ejemplo, de protección comercial que para nada le llegaban a los campesinos porque ellos no producían bienes transables. Los campesinos normalmente producen bienes no transables aquellos que no están sometidos a las presiones del comercio internacional.

Para quienes fueron relevantes las políticas de protección comercial fue para los que producían bienes transables o exportables ¿Y quienes eran?: núcleos pequeños de productores no necesariamente agricultores campesinos. Mas del 60% de la mayoría de los cultivos comerciales pertenecían a gente de las ciudades que tomaron en arriendo tierras, invirtieron en un buen negocio protegido por el Estado, generaron rentas y, las tierras pasaron, entonces, a manos de las empresas de quienes tenían habilidad para captar rentas sin producir riqueza. Los que estaban produciendo riqueza, los campesinos, estuvieron al margen de las posibilidades de esas políticas.

Cuando aparece la apertura el discurso principal de quienes se fueron en contra de la apertura fue que con las importaciones empobrecieron a los campesinos y esto, por supuesto, resultó falso. Las importaciones no se hicieron sobre productos que producían los campesinos. En Colombia no estamos importando habichuelas, lechugas, productos perecederos como los llaman. En relación con el maíz, si se toma como ejemplo, también es equivocado pues el maíz amarillo que es el producto básico que importamos sólo le sirve al sector empresarial. Respecto al trigo nunca

fuiamos grandes productores de trigo. Importamos mas de 900.000 toneladas de trigo y siempre hubo 30.000 toneladas de producción de trigo y en condiciones bastante precarias tanto así que cuando los campesinos dejaron de producir trigo y se dedicaron a producir hortalizas o a producir leche en forma intensiva les fue muchísimo mejor. Pero siempre hubo pretextos y siempre pusimos

a los campesinos como los grandes perjudicados cuando ellos, realmente, estaban al margen de los beneficios del tipo de políticas que tuvimos durante este tiempo.

El papel de las ONG's

Uno como campesino esperaría que las ONG's ayudaran a gestionar esas condiciones que permiten aumentar la producción y la apropiación para satisfacer lo que se llamaría los bienes privados. En pocas palabras necesito apoyo para gestionar mejor la producción y acceder favorablemente a los mercados. En función de mi experiencia en el tema creo que ha habido un gran problema y es el problema típico de quienes actúan como "agentes". Las ONG's en su gran mayoría son agentes típicos en el sentido de que, por un lado trabajan con recursos de un tercero que los provee llámense el Estado, la Cooperación Internacional o un cualquier benefactor. Mediante estos recursos, supuestamente, apoyan, por otro lado, a otro conjunto de clientes que no pagan por lo que las ONG's hacen ni tampoco tiene muchas posibilidades de controlar lo que éstas hacen.

Resumiendo, entonces, el que paga no responde por las consecuencias de mis actividades como campesino. No sabe realmente cómo evaluar la eficiencia y la efectividad de ese gasto tramitado a través de esos agentes que son las ONG's y entonces ahí es donde me parece que ha habido un gran problema en el que hemos terminado victimizando a los campesinos. No hemos contribuido con nuestro trabajo a mejorar realmente la capacidad de valorizar los recursos que tienen los campesinos. Y es que llegamos con nuestras creencias, - cualquiera que ellas sean y no quiero ponerlas en duda - a apoyar desarrollos productivos y no pagamos por los resultados de nuestros consejos acerca de cómo organizar la producción. Lo cierto es que muchas de las actividades que se realizan desde las ONG's han empobrecido el valor de los recursos porque, debido a esas creencias, por ejemplo, a veces pensamos que los campesinos no deben vincularse a los mercados, que debemos reproducir las características de la economía campesina. Puede ser una

creencia muy interesante, muy fundamentada pero, al fin y al cabo, insisto, es un valor, es una elección de ética en términos del estilo y del tipo de desarrollo.

Nosotros no estamos pagando por las consecuencias de nuestra forma de recomendar lo que los campesinos deben hacer y armamos un discurso completo acerca de sistemas de producción y lo

embellecemos con lo de la sostenibilidad y una cantidad adicional de cuentos y luego, cuando uno va y observa la eficiencia de ese sistema en términos de ayudarlo a salir de la pobreza y generarle condiciones para que obtenga la cantidad de bienes privados que le ayuden a resolver sus necesidades básicas como familia, como personas, lo que se encuentra es pobreza. Somos un agente sin control. Sin control de calidad para ser más precisos pues nunca pagamos las consecuencias porque luego siempre tenemos a quien culpar. Sin embargo, regresamos a nuestro lugar de origen en donde recibimos un sueldo bastante mas alto que lo que nunca va a ganar el campesino.

Siempre tenemos la posibilidad de generar un discurso también ideológico para demostrar por qué razón es que ese campesino está pobre. Se dice, a veces, que es por la falta de apoyo del Estado y por diez mil cosas: los precios relativos, las políticas de apertura, las políticas comerciales, el neoliberalismo, la globalización. Conceptos abstractos que el campesino no puede verificar. El no puede demostrar, por ejemplo, si lo que falló fue concretamente el tipo de consejo o el tipo de apoyo que supuestamente le transmitió a través de su creencia.

No obstante lo anterior, hay mucho por hacer para ayudar a la gente del campo. Parar que ellos encuentren y mejoren las posibilidades de gestionar y valorizar tanto sus activos, su patrimonio, como su capacidad para generar recursos que le ayuden a adquirir una mayor nivel de satisfacción de necesidades materiales y espirituales pero desde su propio funcionamiento como persona y como grupo familiar.

En relación con el segundo tipo de provisión de bienes que hemos llamado colectivos, de interés para la comunidad, ahí uno ve a organizaciones no gubernamentales trabajando en la construcción de las condiciones que permitan una mejor provisión de bienes colectivos pero, curiosamente, la eficacia de este tipo de ONG´S, generalmente, tienen un problema mejor definido y por lo regular no están tan vinculadas y dependientes de la existencia de fondos externos sino

que se basan mas en la movilización de los recursos que ya tiene la comunidad. Lo que hacen es movilizarlos, aprovecharlos y de esta manera generan una relativa mayor independencia o una mayor endogeneidad, si se quiere, del proceso de provisión y de desarrollo de ese tipo de bienes. Se encuentra también una enorme cantidad de ONG´S de mucho valor, de mucha importancia las cuales se proponen la creación de un ambiente mas general y favorable a las ideas que son necesarias para crear el ambiente deseable para lograr el desarrollo rural.

En lo que tiene que ver con los bienes estrictamente públicos lo que se observa es un problema de proliferación de organizaciones que van guiados por las señales que indican de donde, en qué temas, en qué áreas y para que tipo de problemas existente recursos. No pareciera ser que las organizaciones no gubernamentales se inspiren, para su desarrollo, en la existencia de un problema efectivo, de un problema real, de una temática que sea independiente. Las ONG's a las cuales me refiero buscan las ofertas y se mueven como enjambres a medida que aparecen nuevos temas y señales desde el gobierno y, como muchas de las organizaciones no gubernamentales funcionan físicamente como agentes, básicamente lo que hacen es intermediar recursos del Estado o de los benefactores internacionales o nacionales hacia un tipo de objetivo, tema o comunidad y, por razones de subsistencia, tienden a sobreponerse por encima de las posibilidades de generar y de movilizar recursos que le den una mayor autonomía y una mayor capacidad a estas organizaciones para seguir profundizando y desarrollándose en sus correspondientes temas.

Algunas de las señales a que me refiero, son por ejemplo, las que se emiten desde algunos programas que condicionan los recursos a un determinado comportamiento y conducta de las organizaciones. Conceden recursos pero si se forman alianzas y, como consecuencia de esta exigencia, las Entidades simplemente se alían para tomar los recursos. No se alían porque sea necesario y porque la alianza construya valor útil para la sociedad o para el desarrollo del tema propuesto sino que, como la condición que puso tal o cual programa público es que hay que ir en alianza entre varios, entonces se juntan, se alían, para tomar los recursos.

Esto ha ayudado a pervertir el funcionamiento de muchas instituciones poniéndoles señuelos que los inducen a hacer actividades que no necesariamente construyen valor y por tanto no se crean condiciones estables permanentes de cooperación voluntaria basada en las posibilidades de que

a través de la cooperación se hagan mejor las cosas, mas eficientemente y con mayor efectividad sino que pareciera ser que como todos estamos en la búsqueda de fondos para la supervivencia. Entonces la mejor forma de llegar a los fondos y, lo que necesito es maximizar los fondos, entonces hago todo cuanto me piden los clientes: me acomodo a esas exigencias.

Y no es que sea inconveniente que CORPOICA se junte con CORPOAMAZONIA, no por eso sino porque, si no nos juntamos, no nos dan el dinero o se lo dan a otro que si acepte la condición de hacer las alianzas.

Para contestar a la pregunta inicial acerca de que pasó con los recursos recibidos hay que decir que estos se han ido en simples gastos o costos de transacción de la inversión destinada a promover el desarrollo rural. La corrupción, repito, se ha llevado una parte importantísima pero creo que es el sistema de incentivos dentro del cual funcionamos todos, lo que exige enormes gastos de transacción y hace que del conjunto de recursos que la sociedad destina desde lo público, desde lo privado, a promover programas para ayudar a resolver los problemas o a atacar la pobreza en el campo, la gran mayoría de estos recursos no llegan a los destinatarios, sino que se queda en toda la red de intermediación de esos recursos. Por supuesto que así las cosas el balance no puede ser menos del que al comienzo propuse.

Nos gastamos el dinero sobre todo en actividades de intermediación y poco en inversión neta efectiva hacia las poblaciones a las cuales van y creo que cada una de las organizaciones no gubernamentales deberían reflexionar acerca de cómo están contribuyendo a aumentar esos costos de transacción.

NOTAS PARA LA EDICIÓN GRAFICA

* Tabla y gráfico con los datos de inversión y gasto del INCORA durante el período 1962-1999

† Tabla y gráfico con los datos de inversión y gasto del sector agropecuario desde 1990 y hasta el 99

‡ Tablas y gráficos sobre índices de pobreza para el período considerado

§ Tablas y gráficos que ilustren la afirmación