



Misión Rural

Transición, Convivencia y Sostenibilidad

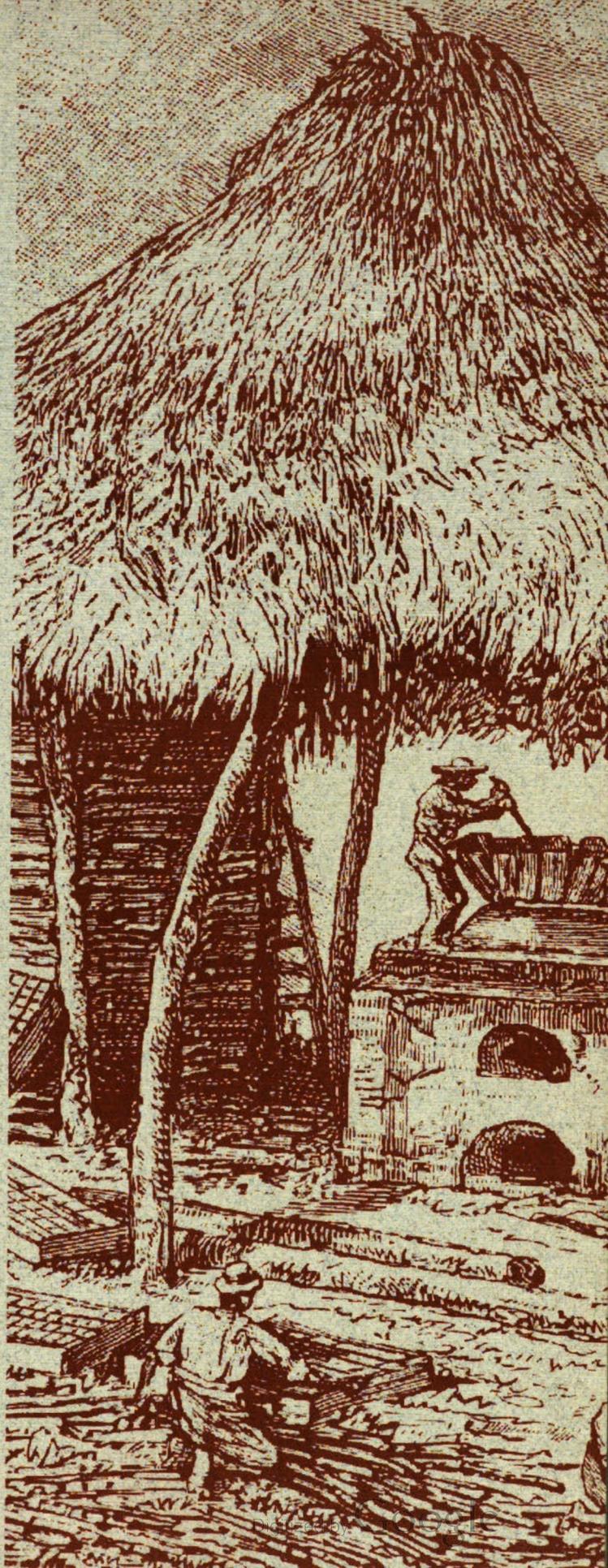
DOCUMENTO 7

INSTITUCIONALIDAD

A
MISION RURAL
#2
998
1-5162
v.7

Colección Documentos
de la Misión Rural

Colombia





Misión Rural

Transición, Convivencia y Sostenibilidad

INSTITUCIONALIDAD

SEMINARIO PERMANENTE

Ponentes:

Fernando Bernal

Angela Espinosa

Germán Bula



República de Colombia



Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural





La Serie Documentos de la Misión Rural es un material de divulgación, para el análisis y la formulación de aportes y sugerencias, que serán recibidos en los nodos de la Red Transitar, en todo el país.

Carátula: "Elaboración de panela en Pandi". De la serie de grabados realizados por Charles Saffray y Edouard Andre, expedicionarios franceses del siglo XIX, en el Nuevo Reino de Granada.

Misión Rural, Colombia, 1998.

Presidente: Rafael Echeverri P.

Representante del Iica en Colombia: Edgardo Moscardi

Coordinadores de las Agendas:

Dinamización productiva: Hacia la

competitividad, eficiencia y rentabilidad: Alvaro Balcazar, Cega

Economía campesina y seguridad alimentaria: Mario Valderrama

Pobreza rural: Alcides Gómez

Educación, ciencia y tecnología: Darío Bustamante

Institucionalidad: Fernando Bernal

Sostenibilidad y medio ambiente: Antonio Villa

Colombia: territorios de convivencia: Guillermo Solarte

Proyectos Especiales: Patricia Lizarazo

Asesores:

Hector Moreno

Hector Mondragón

Hector Arenas

Rosa Inés Ospina

Angela Espinosa

Absalón Machado

Jesús A. Bejarano

Carlos Federico Espinel

Carlos Felipe Jaramillo

Luz Amparo Fonseca

Investigadores asistentes:

María del Pilar Ribero

Martha Patricia Cruz

Ricardo Pedraza

Carlos E. Molano

Guillermo Montoya

Elisa Montaña

Lina María Castaño

Althair González

Comunicaciones: Elizabeth Meek

Nodos regionales:

Costa Atlantica: Universidad del Norte

Oriente: Universidad Industrial de Santander

Occidente: Universidad del Valle

Orinoquia: Corpes Orinoquia

Amazonia: Corpes Amazonia

Misión Rural:

Sede: Carrera 30, Calle 45 - Ciudad Universitaria, Edificio IICA.

Tels.: 3681096 - 3683677, **Fax:** 3680920, **e-mail:** iica@colomsat.net.co

Santa Fe de Bogotá, D. C., Colombia

IICA
MISION RURAL
2
1998
YFN-5762
1.7

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

CORRIENTES CONTEMPORÁNEAS

FERNANDO BERNAL

LA INSTITUCIONALIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

ANGELA ESPINOSA

EL TEMOR A LA DEMOCRACIA

GERMÁN BULA

CONVERSATORIO



PRESENTACIÓN

El tema de la institucionalidad está incorporado a la Misión Rural en una de sus agendas; la persona responsable de la agenda de institucionalidad es el doctor Fernando Bernal, quien es uno de los expositores en el seminario permanente. La otra expositora es Angela Espinosa, quien ha venido trabajando en la Misión el tema de la institucionalidad del sector rural, como consultora; ambos tienen un doctorado en sus respectivas disciplinas.

En la primera parte, Fernando Bernal va a hacer una exposición de carácter teórico

general sobre el concepto de institucionalidad, cómo se aborda actualmente y cuáles son las corrientes conceptuales de la institucionalidad. Después, Angela Espinosa hará su exposición, más enfocada al problema del sector rural y a la institucionalidad del sector rural en Colombia. Posteriormente, se vinculará al panel el vicecontralor Germán Bula con quien abriremos el debate sobre la situación de las instituciones —sobre todo de la democracia— relacionadas con el sector rural.

*Sala de conferencias del Iica
Santa Fe de Bogotá, enero de 1998.*



LOS TEMAS DE LA AGENDA

Fernando Bernal*

CORRIENTES CONTEMPORÁNEAS La producción intelectual existente en la actualidad sobre el tema de la institucionalidad es enorme.

Por ello, en esta primera parte de la Misión hemos utilizado algún tiempo revisando esa literatura, con el fin de estudiar no solamente la naturaleza de la complejidad del desarrollo conceptual logrado en este campo, sino también para analizar el desarrollo metodológico alcanzado en la medición de los diferentes temas de estudio.

En la primera parte de mi exposición haré una revisión de algunos de los avances contemporáneos más importantes en el tema de la institucionalidad, y en la segunda parte presentaré algunos de los temas seleccionados, así como la metodología contemplada para su operacionalización.

REFLEXIONES EN TORNO AL TÉRMINO El mes pasado tuve la oportunidad de estar en St Louis, Missouri, en la Universidad de Washington, en una reunión sobre la Nueva Economía Institucional. Mary Shirley, una funcionaria del Banco Mundial, se quejaba y señalaba la desazón que se daba entre los

funcionarios del Banco Mundial, porque haciendo una evaluación de los esfuerzos que se han hecho, de los recursos que se han gastado, de las metodologías y de las estrategias que se han implementado para fomentar el crecimiento y disminuir la pobreza en los países del Tercer Mundo, los resultados no correspondían con el esfuerzo realizado. Eran realmente desalentadores en términos del crecimiento y de reducción de la pobreza.

En la reflexión adelantada en el Banco Mundial se concluía que, indudablemente uno de los elementos, las instituciones, no se estaban tomando en cuenta como deberían ser; no solamente —como vamos a ver más adelante— referidas a lo que son las agencias gubernamentales y las estructuras de las agencias de los Estados, sino instituciones en sentido más amplio: cultural, político, económico, etc. Y consideraban que estos factores en los países de Latinoamérica, Africa y Asia, finalmente, eran los elementos fundamentales que obstaculizaban las buenas intenciones de las estrategias y de las políticas promovidas por los organismos multilaterales.

En esa misma reunión estaba Douglas

* Doctor en Sociología. Coordinador en la Misión Rural de la Agenda de Institucionalidad.



North, el Premio Nobel de economía, uno de los gurús de la nueva economía institucional, y refiriéndose al mismo tema, se preguntaba ¿por qué permanece la pobreza en estos países, si la economía entiende las fuerzas que generan el crecimiento económico? Solow, y todos estos economistas, han dedicado grandes esfuerzos a explicar la teoría del crecimiento y los factores que se deben tomar en cuenta cuando se quiere promover el crecimiento de estos países. Existe un paradigma de elección racional que debe permitir entender por qué las personas escogen y toman decisiones. Entre estas, las decisiones que más se adecúan y que más convienen a las sociedades, pero ¿por qué no sucede así?

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO Esta reflexión la hacía North para introducir el tema de la institucionalidad. El premio Nóbel

decía: el problema fundamental es que en las sociedades hay una estructura de incentivos, y esa estructura de incentivos está estrechamente ligada con la estructura institucional de la sociedad, y esta estructura institucional es la fuente primaria del crecimiento. Hay que entenderla, hay que manejarla, hay que saber cómo se da dentro de cada una de las sociedades para entender el crecimiento. Y pasaba a definir la institucionalidad, a partir de las instituciones como: las reglas de juego formales e informales que se dan dentro de cada sociedad. Las organizaciones aglutinan a los jugadores. Las instituciones son creadas por los humanos para organizar, articular la interacción humana y reducir la incertidumbre que se da en esta interacción entre los seres humanos en la búsqueda de objetivos.

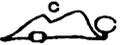
Dentro de una sociedad se tienen las reglas

de juego formales que están estructuradas vía constituciones, leyes, normas, códigos, reglamentos, etc. Y las reglas de juego informales, que son las que tienen que ver con la cultura, la historia, reglas no escritas que se dan dentro de una sociedad y ordenan el comportamiento de sus miembros. Y esta institucionalidad de alguna manera define el tipo de organizaciones que se dan dentro de la sociedad. El crecimiento depende de estas instituciones. ¿Cómo y en qué medida las instituciones fomentan o inhiben el crecimiento de toda esta sociedad, con unos costos de transacción bajos, tanto en el mercado económico como en el mercado político? Necesariamente, estas instituciones tienen que ver bastante con los costos de transacción; en la medida en que los costos son bajos y fomentan el desarrollo económico, o en la medida en que los costos son altos e inhiben el desarrollo de la economía.

En este sentido, las instituciones tienen que ver con la historia, la cultura, las creencias y los valores de la sociedad. Por ejemplo: la prohibición del incesto es una institución informal que ha existido siempre en las sociedades. El castigo al robo y al asesinato son instituciones formales, son reglas de juego que ha establecido la sociedad, bien sea en forma escrita, bien sea de manera tácita, para que los individuos dentro de una sociedad adapten su conducta a este tipo de reglas.

**INSTITUCIONES FORMALES
E INFORMALES**

Una institución de carácter informal, en el caso colombiano, se da dentro de los Paeces, Cauca, quienes no le venden la tierra a nadie que no sea de la etnia. Es también una regla de juego, es una institución con una racionalidad explicable porque ellos no quieren que nadie fuera de la etnia entre en su comuni-



dad. Una institución que tiene que ver con el tema de nuestro interés, es el manejo político de las agencias del Estado de carácter nacional, a nivel local. Es ampliamente reconocido que éstas forman parte del botín político local. Y uno dice: en Sucre, por decir algo, el Incora es de fulano de tal, el Inat es de fulano de tal etc. Son parte del botín político. Es una regla también, es parte de la institucionalidad política local, establecida y aceptada. Eso es lo que hemos armado los colombianos. Ese tipo de institucionalidad en el área política es aceptada. Entonces, los interrogantes son: ¿lo podemos cambiar?, ¿no lo podemos cambiar?, ¿qué tan eficiente es?, ¿permite el funcionamiento del Estado o no lo permite?, ¿eleva los costos de transacción o no los eleva?. Es una regla de juego, y las reglas de juego son para organizar el juego y reducir la incertidumbre.

NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL La nueva economía institucional, que North, Williams y todos estos autores han liderado, en su desarrollo reciente toca un amplio espectro de temas. Es un enfoque multidisciplinario el que se observa en la producción intelectual de este grupo. Alrededor de este enfoque, se dio también una discusión en la reunión de St. Louis. Concretamente se preguntó, por qué se llama “nueva economía institucional”, si están la antropología, las ciencias políticas, la sociología, que presentan un desarrollo enorme de esta nueva economía institucional. Entonces, por qué no se llama “nueva sociología institucional” o “nueva antropología institucional”.

El mismo North aceptaba que no necesariamente debía llamarse “nueva economía institucional”. El desarrollo actual en las

áreas de las ciencias políticas, la sociología, la antropología, también ameritaban que en este imperialismo, por parte de la economía, cediera el paso, y de hecho se aceptó esta falla en la denominación. Es anécdota que quiero traer a cuento para mostrar la multidisciplinariedad que existe en este momento en el estudio del tema de la institucionalidad o lo que en la literatura internacional en este momento se llama “el nuevo institucionalismo”.

Concentrándonos en lo que es el nuevo institucionalismo en economía

EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

y en política, uno observa que una de las fortalezas de este nuevo enfoque de la economía es su orientación microanalítica; es decir, se dejan los grandes temas de la economía clásica, del equilibrio y de la escasez. La nueva economía institucional tiene una fortaleza en su orientación microanalítica. Temas relevantes e importantes de esta orientación microanalítica son todos los que tienen que ver con la estructura de incentivos, los costos de transacción, los contratos, la información y la simetría de la información, la elección racional, las reglas de escogencia, la organización, y otro tema importante que se ha trabajado en Colombia que es la búsqueda de renta de los diferentes agentes dentro de escenarios particulares. En esos campos es vasta la producción intelectual en estos momentos en Estados Unidos y en Europa, especialmente.

La nueva economía institucional se concentra en explicar las restricciones relacionadas con la información. El esfuerzo de los estudiosos se ha dado en la sistematización

CARÁCTER PREDICTIVO



de los fenómenos de estudio para llegar a conclusiones teóricas que permitan en un momento determinado tener carácter predictivo. Es una concepción teórica de carácter predictivo en lo que tiene que ver con estructuras de incentivos, es decir, cómo actúan los individuos dentro de la sociedad, cuáles son los incentivos; todo lo que tiene que ver con lo que plantea Williamson con derechos de propiedad y contratos y, por supuesto, lo que plantea North con costos de transacciones y búsqueda de renta. Son esfuerzos teóricos interesantes e ilustrativos a los que hay que poner cuidado para aclarar este tipo de problemas.

Quisiera señalar algunos de los temas que tienen viabilidad y relevancia para la Misión. Temas en los que uno encuentra el desarrollo de modelos de cierto peso teórico y carácter predictivo.

LOS TEMAS PERTINENTES Los temas que nos conciernen son:

- El tema de los costos de transacción, entendidos como los costos asociados con la transferencia, captura y protección de derechos.
- El tema de rendición de cuentas o agencias de control es un tema fundamental, porque es lo que tiene que ver con el cumplimiento de la ley, el imperio de la ley; para la nueva economía institucional es fundamental hablar de costos y contratos, entonces, por tal razón es muy importante conocer el desarrollo de los modelos y los trabajos teóricos de los modelos que se han logrado establecer.
- En economía política, la devolución del poder, es decir, lo que tiene que ver con

la descentralización; son significativos los trabajos que se están haciendo en este campo.

- El dominio político de las agencias del Estado, o lo que nosotros llamaríamos clientelismo; es también importante el trabajo que se viene desarrollando sobre este aspecto. Y, los modelos de escogencia racional.

Por la relevancia que tiene para nosotros, quiero detenerme en este tema. Los costos de transacción y la acción colectiva, o movilización colectiva, son dos grandes temas interdependientes en el desarrollo de la nueva economía institucional; están orientados a explicar el funcionamiento de las instituciones, y tocan muchísimos aspectos.

LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

El tema de los costos de transacción lo reavivó Coast en los treinta y estableció los fundamentos teóricos cuando vinculó el tema de costos al tema de la organización, al tema de la firma. Él dijo que los problemas de costos de transacción son un problema de confianza entre las personas cuando van a establecer algún tipo de negocio o de actividad, dijo: en un mundo donde existe una asimetría enorme en la información, en que la información es costosa, los diferentes entornos institucionales implican diferencias en la credibilidad que existe entre las personas, porque en las instituciones también, de una u otra manera, ese entorno institucional determina la credibilidad que presentan las personas y la credibilidad de los compromisos y, por tanto, los costos a los que se llega en una determinada transacción. Una economía viable, creciente, seguramente va a tener costos de transacción bajos, los costos de transacción son costos de producción



después de todo, entonces altos costos de producción significan ineficiencia en la economía y limitantes en el crecimiento y costos de transacción bajos significan necesariamente que los arreglos institucionales permiten el crecimiento y el desarrollo de la economía.

North, más recientemente, señala que los costos de transacción tienen que ver con la confianza, pero son los costos implícitos en medir lo que se está intercambiando y en hacer cumplir los contratos y compromisos dentro de una sociedad; no es solamente el costo con el que se produce el bien o el costo del intercambio, sino el costo también por hacer cumplir los compromisos, los contratos dentro de una sociedad. Por eso dice: es necesario medir, no solamente los bienes y servicios que se intercambian, sino también el desempeño de los agentes dentro de este proceso de intercambio y también los costos que implican hacer cumplir los contratos, porque los contratos hay que hacerlos cumplir y hay que hacerlos cumplir a un bajo costo.

El Estado es fundamental para los costos de transacción porque el Estado es el encargado de hacer cumplir la ley, de hacer que los contratos se cumplan y que los intercambios dentro de la sociedad se ajusten a las reglas. El Estado mismo es un jugador muy importante dentro de la economía en los niveles nacional y regional, participa en la economía, vía las agencias con las que funciona, luego tiene efectos importantes dentro de los costos de transacción, dentro de la actividad económica y dentro de los resultados que produce la economía; en esos diferentes aspectos tiene implicaciones la actividad del Estado.

Los temas de las agencias de control y de rendición de cuentas constituyen un amplio campo que, para nosotros, es fundamental: quién controla, de qué magnitud es la corrupción, a quién beneficia, etc., todo lo que tiene que ver con los buscadores de renta; al respecto, el trabajo de Wiesner es bien interesante. El dice que los sindicatos, el área de salud y el área de educación son el mayor obstáculo para el desarrollo de esos campos y elevan enormemente los costos de transacción, se apropian de una gran parte de los recursos que el Estado y la sociedad dedican a estos temas y elevan enormemente la producción de los bienes en estos sectores, dice: los *Rent Seekers*, los buscadores de renta, particularmente los sindicatos, son agentes que entorpecen el desarrollo y el funcionamiento y elevan enormemente todos los costos de transacción. El otro problema en que también hay desarrollo es el *Shirking*, es decir, el que elude sus responsabilidades, el que no cumple los contratos y finalmente el *Free rider*, es decir, el que tampoco paga.

Alrededor de los costos de transacción hay una serie de temas bien importantes que la teoría de la nueva economía institucional desarrolla; son temas que son claves para entender el funcionamiento del gobierno. Es la unidad de análisis fundamental. Si uno quiere entender qué es lo que está pasando, por qué está pasando, cuáles son las dimensiones, cuáles son los alcances, hay que empezar a tocar estos temas.

También en sociología hay nuevos desarrollos sobre este tema. En el caso de la sociología el tema de la institucionalidad no es nuevo.

**BUSCADORES DE RENTA E
INFRACTORES DE
COMPROMISOS**

**LA NUEVA SOCIOLOGÍA
INSTITUCIONAL**

Desde sus inicios la sociología se ha preocupado por el estudio de las instituciones, de las instituciones sociales, y el análisis comparativo del cambio institucional. Se observa en trabajos de Durckheim, Weber, Paretho, y más recientemente, en la época contemporánea, de Merthon y Parson.

El estudio se centra en el contexto, en la manera como la historia y la cultura determinan el desempeño y cambio de las instituciones. La concepción macrosociológica estudia como los diferentes factores políticos, económicos, sociales, en un momento dado, determinan no sólo las instituciones, sino también la acción, el desempeño y la conducta de los individuos.

Estos estudios se dedicaron a lo que se llama la racionalidad del contexto, es decir a indagar la medida en que el contexto, un contexto institucional, determina la racionalidad y el comportamiento de los individuos; Marx incorporó en este tipo de análisis aspectos que la economía neoclásica dejó a un lado, como las instituciones, el Estado, la ideología, o los derechos de propiedad.

Al respecto, North señala que en Marx se ven los embriones de la nueva teoría de los costos de transacción en el análisis que hizo de las tensiones entre relaciones de producción y fuerzas de producción. North señala también como jugó un papel muy importante la teoría de clases en relación con el cambio social que desarrolló Marx.

Otros campos que se desarrollan en la nueva sociología institucional son: las elecciones y las decisiones políticas.

Después de este barniz muy superficial sobre el avance contemporáneo de la nueva economía y de la nueva sociología institucional, uno se pregunta, qué hacer en el caso de la Misión, cómo enfocar la agenda, cuáles son los temas claves para entender el arreglo institucional, entendiendo que tenemos varios limitantes: no tenemos dinero, el tiempo es muy corto, no se puede ser demasiado ambiciosos, hay que ser pragmáticos y hay que ser realistas.

En el trabajo que hicieron en Villa de Leiva¹ se definieron los temas de la agenda institucional que deben ser prioritarios y que debemos atender en este momento. Las recomendaciones del grupo de Villa de Leiva se enfocan hacia lo que es el funcionamiento de las agencias del Estado, al problema de la descentralización y el funcionamiento de las agencias en la descentralización, la debilidad de las agencias para convocar, para dirigir y los problemas de los entes territoriales y la participación.

Esos temas, por supuesto, los tomamos en cuenta; pero yo agregaría algunos más como temas de discusión. Si uno quiere ver cómo son las estructuras en las decisiones del sector, la estructura de implementación de políticas, en qué medida el sector se está adaptando a las demandas contemporáneas de la sociedad al nuevo escenario y a las nuevas condiciones, me parece importante tratar temas como, por ejemplo, el de organismos de control o de rendición de cuentas y, por supuesto, lo que tiene que ver con costos de transacción.

QUÉ HACER

ORGANISMOS DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

¹En octubre de 1997, la Misión Rural realizó un seminario en Villa de Leyva, en donde se fijaron los principios orientadores y se discutieron los temas de las agendas. Ver Documento 1: Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad.



LAS AGENCIAS, UN BOTÍN POLÍTICO Uno se pregunta hasta qué punto se pueden hacer recomendaciones en el funcionamiento de las agencias del Estado a nivel local si, de cualquier manera, la institucionalidad política no cambia, si siguen siendo parte del botín político, del juego de la institucionalidad política, como parte del juego que ha establecido la sociedad colombiana. En qué medida la brillante concepción que se pueda tener para el manejo de las agencias del Estado a nivel local, puede quitarse de encima el impacto que produce el que sean parte del botín político, ¿cómo se hace? Se pueden tener las mejores intenciones, pero, ¿se puede llegar a Sucre, Córdoba, o Atlántico a decir que eso no es parte del botín político? Yo creo que eso es muy difícil.

Eso es parte de la reflexión, uno debe pensar en un momento que los costos de transacción deben llevar a que haya un equilibrio político y si eso no se puede, uno debe pensar cómo son los costos de transacción para que en un momento determinado haya equilibrio político que permita que las agencias del Estado funcionen. Entonces, pienso que hay que hacer un poco de reflexión sobre este aspecto de los costos de transacción y la rendición de cuentas o lo que hemos llamado aquí también las agencias de control; cómo se va a hacer, cómo concebir esta parte.

DESEQUILIBRIOS EN LA INFORMACIÓN Otro aspecto que creemos que es importante es lo que tiene que ver con la asimetría en la información. Como señalaba anteriormente, puede causar enormes costos dentro de una sociedad o que las reglas de juego sean desbalanceadas dentro de la misma sociedad. Habría que mirar el problema de la información.

Estamos tratando también el problema de la corrupción, de la información, del dominio político sobre las agencias del Estado, y un poco lo que es la economía política de la descentralización.

Realizadas algunas de estas reflexiones, dijimos que los objetivos de la agenda deben ser, por supuesto, revisar todo lo que hay en la actualidad y formular propuestas de cambio que estén orientadas a dos temas fundamentales:

- La adecuación del sector a las demandas de globalización de la economía.
- La adecuación de la institucionalidad a la realidad política y social del sector.

OBJETIVOS DE LA AGENDA

Dentro de ese par de objetivos generales dijimos: miremos lo que es la descentralización, la devolución del poder a los gobiernos locales, los factores a nivel regional que están determinando que el desempeño del sector sea eficiente o no.

LA DESCENTRALIZACIÓN

El papel de los diferentes agentes y gremios privados en la transacción, es un punto que no se ha tocado mucho en el país. ¿Cuál es el costo que tiene que pagar el país en el caso de la protección que se le da a algunos cultivos o algunos renglones de la economía? ¿Cuál es la capacidad de negociación de estos sectores con el Estado, de estos gremios privados con el Estado? Y, ¿Cuál es el costo que debe pagar la sociedad? Hay una serie en Estados Unidos, en los que analiza este aspecto, especialmente lo que tiene que ver con el azúcar en Estados

LA ESTRUCTURA DE COSTOS

Unidos, cuál es el costo para el resto de la sociedad de la protección que se le da al azúcar.

LAS AGENCIAS DEL ESTADO Un tercer punto es estudiar el desempeño de las agencias del Estado. Los costos y arreglos clientelistas que se dan alrededor de estas agencias.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL Otros puntos para el análisis son: la influencia del capital social en el desempeño de los gobiernos locales y el éxito de las estrategias de desarrollo en el sector rural; el desempeño del Estado como garante de las reglas de juego y la estructura de simetría. Y con base en esta información, proponer cambios en la estructura institucional que hagan de alguna manera eficientes los resultados, por lo menos en algunas partes. Con la propuesta se espera facilitar la transición y estructurar un diseño institucional que garantice la sostenibilidad de las políticas que serán implementadas.

Para algunos de estos temas estamos proponiendo consultorías puntuales que ilustren más los temas planteados; los demás se desarrollarán con la información que existe en la enorme cantidad de estudios que se están haciendo sobre descentralización, las agencias del Estado y sobre los informes y las evaluaciones. Estos estudios contienen información sobre descentralización, incentivos, salud y educación; se enfatiza mucho en incentivos y en lo que tiene que ver con la rendición de cuentas; hay otro tema, también importante, que es la reglamentación sectorial, como pasa por encima e ignora todo lo que tiene que ver con los agentes territoriales, es decir, todo este choque entre ministerios y entre Planeación Nacional y los agentes territoriales.

Estamos aún discutiendo esta temática y el objetivo final es tener resultados muy concretos. Lo que les he presentado es un gran panorama; se que tenemos que ser mucho más concretos, menos ambiciosos y llegar finalmente con dos o tres resultados prácticos y que sean realmente viables, que formen parte de un acuerdo político y que la sociedad pueda aceptar e implementar.

**EN BUSCA DE RESULTADOS
PRÁCTICOS**

LA INSTITUCIONALIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Angela Espinosa*

PERSPECTIVA CONCEPTUAL Quiero comentarles la perspectiva conceptual desde la cual hemos trabajado. Desde hace más o menos dos años y medio iniciamos un proyecto en la Contraloría General de la República, orientado a cambiar las tácticas de control que ejerce la Contraloría. En particular hay una gran preocupación que es la medición del desempeño de las entidades del sector público, que es un aspecto que sugiere la Constitución del '91 y que no se había hecho. No se habían logrado suficientes avances en este sentido y tampoco puedo decir que se hayan logrado completamente. Pero hay una gran preocupación acerca de medir lo que está haciendo o dejando de hacer el sector público, las entidades del sector público.

Planeación Nacional viene haciendo sus propios esfuerzos con metodologías sinérgicas; pero la constitución le asigna a la Contraloría, y a las Contralorías en general, la responsabilidad de medir en forma

integral el cumplimiento del cometido de las entidades.

Desde esta perspectiva iniciamos un proyecto orientado a buscar la mejor medición de la gestión de las entidades y diseñamos una metodología que se llama "Auditoría organizacional y de gestión" que probamos y utilizamos, durante el primer año del proyecto, en la Caja Agraria y en la Registraduría Nacional; y en este año la hemos experimentado en treinta entidades del Estado. Yo he sido responsable de manejar el proyecto en once de esas treinta entidades, en particular en tres del sector agropecuario, que son: el Ministerio de Agricultura, el Incora, y el Ica, y tres del sector ambiental que son el Ministerio del Medio Ambiente, El Ideam y la Car; las otras son de otros sectores.

A través de la experiencia de la utilización de esa metodología y del trabajo con los niveles directivos y profesionales de las

"LA AUDITORÍA DE LA
GESTIÓN"

* Doctora en Cibernética Organizacional. Profesora investigadora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes. Consultora de la Misión Rural en la Agenda de Institucionalidad.



entidades, se ha llegado a hacer una serie de diagnósticos sobre los problemáticas de éstas. En este momento nos encontramos avanzando en el quehacer de diagnósticos de tipo sectorial y consolidar algunos de los síntomas, de las patologías que hemos visto que se repiten en varias de estas entidades, para hacer la proyección objetiva sobre la estructura institucional del Estado.

LA CIBERNÉTICA ORGANIZACIONAL Filosófica y conceptualmente trabajamos dentro de lo que se llama paradigma sistémico, pensamiento sistémico, y, en particular, utilizamos herramientas de la cibernética organizacional.

En esta disciplina hay una concepción de que el desempeño de las organizaciones sociales tiene mucho que ver con la estructura misma de las organizaciones y con la forma como se desarrollan las interacciones sociales dentro de las éstas. Obviamente, implica la cultura, la definición de reglas, funciones, las mismas asignaciones sobre unidades, áreas operativas, tecnología de los sistemas de comunicación que están o no presentes; esas son variables que afectan la capacidad de actuar efectivamente a las entidades.

Desde esta perspectiva teórica nosotros hacemos el análisis o entendemos muchas cosas que están pasando, observando en particular el diseño de las organizaciones y lo que logran hacer en la práctica, a diferencia de lo que la norma dice que deberían hacer. Hacemos un análisis desde una perspectiva pragmática observando lo que la entidad logra hacer, si bien la norma dice lo que debería hacer. Desde esa perspectiva hemos podido analizar un poco lo que es hoy en día la estructura del sector agropecuario y el comportamiento de algunas de estas entidades.

En particular, e hilando con la presentación de Fernando desde su perspectiva teórica de la institucionalidad, llegamos a conclusiones muy similares, por ejemplo, en términos de eficiencia y corrupción. En el tema de la corrupción, la presencia de una cultura como la que existe, que permite —tolera— que las instituciones sean tratadas como botines políticos, incide sobre la forma en que se toman las decisiones; la operatividad de la descentralización en el país ha dejado también muchos vacíos que son fácilmente usurpables por intereses individuales e intereses políticos. Desde nuestra propia perspectiva, explicamos el problema de la corrupción más que como un hecho en sí mismo, como un vacío que dejan las mismas estructuras y las formas de operación de las entidades.

EXPLICACIÓN DE PROBLEMAS

Nuestro planteamiento es **-LA CORRUPCIÓN** que la corrupción es un problema estructural; en el sentido de que si en las entidades se concentra demasiado poder sobre unos pocos roles, lo más factible es que estos pocos empiecen a acumular mucha información sobre la cual solamente ellos tienen autoridad para decidir qué se hace o qué no se hace. Eso genera presiones de los usuarios o beneficiarios que esperan que se resuelvan los asuntos a nivel institucional, y con esas presiones empiezan a constituirse cuellos de botella en los que es fácil que la gente termine por imponer sus decisiones individuales y, además, pagando el favor de resolver un trámite. En el caso particular del sector agropecuario, hemos analizado que esta situación se da frecuentemente y que, en general, los problemas mayores de corrupción se dan en aquellos procedimientos en los cuales hay excesiva concentración de poder en unos pocos funcionarios.

LA PRÁCTICA CENTRALISTA La corrupción tiene que ver con el centralismo. A pesar de que estamos en un proceso de descentralización, sobreviven en nuestras prácticas y en nuestras instituciones muchas de las tendencias centralistas que existían antes; incluso los mismos instrumentos y herramientas que han diseñado los últimos dos gobiernos, a partir de la Constitución del '91, para promover la descentralización, se han quedado cortos en algunos sentidos; si bien se han diseñado instrumentos de transferencia a municipios y demás, hoy en día se siguen viendo las entidades a nivel regional trabajando como hace cincuenta años: para comprar un lápiz hay que pedirle permiso a papá gobierno y al nivel central, así como para elegir cualquier funcionario.

-LA DESCENTRALIZACIÓN EN PAÑALES Todavía no se ha evolucionado hacia una verdadera conciencia, una verdadera creencia de que los niveles regionales tienen la capacidad de desarrollar su propia autonomía, y que en la medida en que generen esa capacidad, de una forma organizada van a generar mejores condiciones de desarrollo, van ellos mismos a poder desarrollar sus potenciales.

En las entidades como la Caja Agraria, el Incora el Ica, he visto grandes dificultades en los niveles regionales, quejas por parte de los funcionarios de los municipios, de las regiones, de que se sienten todavía abandonados de los niveles centrales en cuanto sus opiniones, perspectivas y experiencias no son tomadas en cuenta en el momento de hacer planeación estratégica, o análisis sobre el desarrollo regional; y cuando son tomadas en cuenta, no tienen suficiente incidencia en los planes que se desarrollan a nivel central ni en la forma en que las institucio-

nes en ese nivel distribuyen los recursos que, en general, son escasos.

El problema de la corrupción no solamente tiene que ver con la estructura actual de las instituciones, sino también con la carencia absoluta de mecanismos efectivos de control social. Fernando tocaba dos temas que me parecen centrales: uno, el del aumento en los costos de los servicios que se producen por la ineficiencia en las entidades del Estado. Los contratistas privados cuando van a contratar con el Estado sobrevalúan sus costos, porque saben de antemano que el Estado les va a incumplir, al menos en la fecha pactada, entonces previendo estos costos cobran más, eso ya el Estado lo acepta como algo natural, porque no ha logrado en la mayoría de las entidades generar un esquema de pagos equivalente al del sector privado que recupere la credibilidad; es un hecho que trabajar con el Estado es más costoso.

El segundo tema es la revisión de cuentas y el manejo de la información; en la cultura política tradicional colombiana, con la concepción centralista que tenemos, la información se ha visto como una forma de poder. Es claro que el que tiene información tiene poder, eso lo vivimos no sólo a nivel político, sino incluso al nivel profesional más bajo. Creo que todos hemos vivido la experiencia de tener que pararnos ante una vitrina de un funcionario público y aguantar ser maltratados cuando vamos, por ejemplo, a pagar los impuestos o a hacer cualquier trámite. Nos pasa eso porque el funcionario también tiene su pequeño círculo de poder y le



gusta mantener ese poder, y la cultura tradicional le ha permitido que así sea y las estructuras organizacionales del Estado lo permiten.

LA INFORMACIÓN Y EL CONTROL

En el manejo de la información hay prácticas que están en contra de

lo que dice la Constitución del '91. Esta dice que promovamos escenarios para establecer la veeduría, hacer el control social. Vemos que en la mayoría de las entidades del Estado esto no se está dando como se esperaría, los veedores terminan siendo elegidos con criterios políticos, de tal manera que no molesten mucho y más bien dejen trabajar tranquilos a los funcionarios municipales.

No hay una forma de presionar socialmente para que esto no ocurra, en general se puede decir que es por ignorancia de la gente sobre el rol del veedor y el derecho que tiene el grupo social a escoger sus veedores.

EL MANEJO POLÍTICO

Estoy de acuerdo con que el problema del manejo

político en las instituciones no es solamente colombiano; es un problema inherente a la naturaleza humana, siempre va a existir manejo político en las instituciones y sería ingenuo pretender hacer instituciones absolutamente pulcras en las cuales ese manejo no se vea; pero creo que es factible diseñar organizaciones con estructuras que inhiban de alguna manera un abuso del manejo político basado en intereses individuales, y creo que solamente es posible con el diseño de una estructura organizacional que presione a sus directivas a rendir cuentas, acompañado de un diseño de sistemas de control social que ejerza también algún tipo de presión.

Los políticos no van a dejar de utilizar políticamente los resultados de las organizaciones que lideran, pero sí pueden empezar a sentirse presionados para hacer una presentación de cuentas desde una perspectiva de bienestar ciudadano, aspecto que no se ha desarrollado suficientemente en nuestra sociedad. El caso de la Red de Solidaridad es interesante en ese sentido: a través de estos dos o tres años de trabajo en los municipios en que ha operado, se han logrado algunos casos exitosos que favorecen las veedurías, el trabajo con la comunidad, la transparencia de la información; pero desafortunadamente son casos puntuales y no es en la mayoría de los municipios en que opera la Red en los que se ha logrado esto, por el contrario, la Red, que promueve la filosofía clara y abiertamente de transparencia, control social, rendición de cuentas, se ha encontrado atrapada en la misma cultura política e institucional que hace que se favorezcan finalmente los intereses de los políticos y se reproduzca el modelo.

El sector agropecuario tiene como característica que opera a nivel rural, por lo tanto, tiene un

cubrimiento en todo el territorio nacional; el sector agropecuario casi se confunde con la nación misma, por lo agropecuario que es nuestro país, por lo importante que es el campo en el desarrollo colombiano; y sin embargo, a pesar de eso, la institucionalidad vigente en el sector agropecuario —creo que lo puedo decir con cierta autoridad— es quizás de las más pobres del país. Pobre en el sentido de modernidad, de transparencia, en sentido técnico, y pobre, además, en su capacidad para dinamizar los procesos de desarrollo social en el campo.

LA INSTITUCIONALIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

El problema de la institucionalidad en el sector agropecuario es un problema de fondo. No lo veo tanto con preocupación, creo que todo tiene solución en la medida en que se encuentre un diseño institucional adecuado.

EL MINISTERIO DE AGRICULTURA En el seminario de Villa de Leiva llegamos a discutir a fondo el rol del Ministerio de Agricultura dentro de todo este proceso de institucionalidad en Colombia. Creo que una de las discusiones importantes que hay que volver a dar es ésta sobre el rol del Ministerio de Agricultura.

En el análisis de auditoría organizacional que hicimos al Ministerio de Agricultura, pudimos observar que el Ministerio, en la forma como está constituido, tiene una gran fragilidad, porque si bien a nivel teórico sus funciones dicen claramente lo que debe hacer y éstas están muy bien definidas, son claras e interesantes, en la práctica se ve la incapacidad del Ministerio para ejercer esas funciones.

Cuando se investiga el sector agropecuario, la queja es que el Ministerio no está ejerciendo suficiente liderazgo, no está coordinando los diferentes aspectos de interés del sector, no logra una buena interacción con entidades que tienen un carácter estratégico, por ejemplo el Incora.

EL INCORA El Incora no puede hacer reforma agraria si el Ministerio no lidera el Sistema Nacional de Reforma Agraria, eso está establecido por ley y el Ministerio no lidera el Sistema porque no ha habido voluntad política, no es un programa estructural de ningún gobierno, es una reforma que se viene

arrastrando sin crear mecanismos serios para implementarla.

LA REFORMA AGRARIA no funciona además porque los usuarios de los programas de tierras tienen que pasar por un trámite ante la Caja Agraria o ante la entidad crediticia correspondiente que, en general, se hace interminable, imposible de hacer y las entidades como la Caja Agraria son las menos interesadas en ese tipo de eficiencias, tienen otras prioridades, porque el gobierno les está imponiendo presiones para que trabajen como banco, no como una caja social ni como una caja de desarrollo rural.

Aquí hay una cantidad de incongruencias entre lo que es un intento de hacer reforma agraria y unas instituciones que, la una no lidera y la otra no ayuda a los beneficiarios.

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO es un problema central en el sector agropecuario. Es claro que Colombia tiene vocación agrícola, que estamos en un proceso de modernización y de globalización de la economía, y que tenemos que potenciar nuestra capacidad productiva en el sector agropecuario, porque no vamos a competir en alta tecnología, que sería mucho más rentable, vamos a seguir compitiendo en factores agrícolas. Y es igualmente claro que deberíamos estar enfocando el esfuerzo, como gobierno y como comunidades, a desarrollar productivamente el sector agropecuario.

Sin embargo, entidades como Ica y Corpoica, mientras una va a hacer investigación la otra se va a encargar de toda la parte regulatoria de sanidad; pero resulta que al establecer esa división, se fraccionó



el poco o mucho potencial que había desarrollado el Ica a través de los años con sus centros de diagnóstico, su asesoría técnica a campesinos y demás: se acabó. Corpoica asumió la función de investigación y se supone que a través de las Umatas se va a seguir dando apoyo a los campesinos, pero eso no está pasando y las Umatas no tienen capacidad técnica para darle apoyo al campesino.

PERDIÓ EL CAMPESINO Al campesino no le está llegando apoyo técnico. Y no veo claridad sobre lo que está haciendo el gobierno en ese sentido. Me parece peligrosa esa división entre Ica y Corpoica. Hay necesidad de repensar esa estructura: no es suficientemente clara la forma como está operando en este momento y definitivamente el tema de la transferencia de tecnología hacia el sector agropecuario es un tema que no se está manejando con suficiente claridad y con suficiente prioridad.

Para poder desarrollar su función, el Ministerio debería estar haciendo menos funciones de carácter operativo. El Ministerio ha movilizad durante mucho tiempo recursos para inversiones en el sector agropecuario que, en un principio, tenían claramente vocación agropecuaria pero que, dadas las condiciones de evolución del país, de violencia y de problemática, se fueron convirtiendo en inversiones de apoyo para educación, capacitación o comunicaciones, pensando —con una lógica muy sana— que lo que hay que hacer es desarrollo rural integral y no solamente desarrollo agropecuario.

Pero en ese proceso de tratar de apoyar el desarrollo rural, se fue creando suelto el desarrollo agropecuario; se fue perdiendo la

fuerza en el apoyo a las tecnologías, no se asumieron programas serios para apoyar la productividad y la capacidad de competencia de los entes regionales y locales.

En el nivel regional se observa la misma problemática que se observa a nivel nacional; se reproduce a nivel gubernamental en los departamentos, existe gran concentración de funciones en las secretarías de agricultura y hay mucha pobreza técnica, falta capacidad de inversión, el esquema de las Umatas y esas interacciones con el campesinado no son lo suficientemente efectivas, los recursos que se están orientando se otorgan en forma dispersa, no se ha logrado trabajar con unos esquemas integrales que realmente lleguen a cada región, a cada departamento, a cada municipio, que entiendan la potencialidad de ese municipio, en términos de lograr esquemas productivos correspondientes con las potencialidades de la gente del lugar, con su experiencia, con sus condiciones climáticas y demás, no se ha logrado que se potencialice esa capacidad de desarrollar lo que es válido en cada sitio, sino que se siguen recibiendo ayudas del nivel central que son predeterminadas con unos criterios que no han sido validados en el nivel local y que terminan derivando el uso de una cantidad de recursos que son estratégicos en proyectos de inversión que no son, precisamente, los más necesarios en cada región.

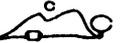
Repensar la institucionalidad del sector agropecuario debe estar en el corazón del desarrollo nacional. No le hemos puesto suficiente atención y amerita que trabajemos a fondo todos y cada uno de los aspectos para tratar de sacar algunas

EL NIVEL REGIONAL

REPENSAR LA INSTITUCIONALIDAD

propuestas o algunos puntos claros, por lo menos, sobre los lineamientos de lo que debería ser la institucionalidad del sector

agropecuario dentro del contexto moderno y más coherente de lo que tenemos.



EL TEMOR A LA DEMOCRACIA

Germán Bula*

UN ACUERDO FIRMADO Quisiera hacer un par de aportes al tema. El primero tiene que ver con mi experiencia como gerente del Incora durante nueve meses. Creo que no solamente estamos impidiendo que el país se descentralice sino que el país es tan centralizado que desde el Can hasta la 26 con 13¹ hay una diferencia muy dramática. Estando en el Incora, Chucho Bejarano, un Pnr, Carlos López del Dri y algunos funcionarios del Sena nos propusimos integrar la proposición campesina, una más técnica y la proposición Fao sobre la reforma agraria. Consideramos que de alguna manera podíamos ampliar la proposición y lograr un acuerdo entre los técnicos de las instituciones que trabajaban con ellos, los pobres del campo y los campesinos. Trabajamos en ello y logramos un acuerdo firmado por doce o trece organizaciones campesinas, después de un largo debate con los técnicos de las instituciones que trabajan con campesinos e instituciones que trabajan con los

pobres del campo y con otros sectores del campo, especialmente el Pnr, el Incora, el Dri, y otros como el Inat, la Caja Agraria, etc.

El acuerdo se firmó. No era un diseño perfecto, probablemente un consultor puede hacer un diseño perfecto, pero era un diseño discutido y conversado, era un mapa que permitía una conversación entre los actores del problema. Fue presentado al Dnp y ahí murió; porque el Dnp sabe más que todos los colombianos, sin excepción, sólo hay una excepción y es el presidente y algunos ministros que tienen mucho poder, pero de resto no hay nadie que pueda saber más que el Dnp, eso me parece una gran atrocidad.

Los documentos de ese entonces, fueron hechos por muchas manos y tenían un origen bastante modesto, bastante simple también, sobre la tradición colombiana de la lucha por la tierra, por un lado, y de la lucha por el sector rural, por el otro; la experiencia coreana que se vuelve un don a

* Vicecontralor General. Exgerente del Incora.

En orden estricto, la exposición del doctor Bula se desarrolló en medio del Conversatorio. En el documento se ubica aquí tanto por el planteamiento como por el carácter de conferencista invitado.

¹ En Santa Fe de Bogotá, desde este sector llamado Centro Internacional hasta el Centro Administrativo Nacional, Can, se concentra en una longitud de más o menos cuarenta cuadras sobre la calle 26, posteriormente Avenida El Dorado, se concentra la mayor parte de las oficinas de gobierno.

nivel de reforma tributaria; y los textos de algunos campesinos agricultores, más otras fuentes. La formulación era más o menos sincrética; se utilizaban algunas inspiraciones en otros modelos de desarrollo rural para que los campesinos y los técnicos discutieran cómo podría ser en Colombia ese proceso.

INSTITUCIONES PARA LA DIVERSIDAD

En esos documentos se planteaba que no podía haber una reforma agraria en una Colombia tan diversa. Fue algo que probablemente no se había pensado antes, entonces, por enésima vez se volvió a decir que no se puede tener un solo Incora nacional, y lo dijo el gerente del Incora —que era yo— o sea, se debía soltar el poder, ese fetiche de comando y control.

Aquí hay que hacer por lo menos cinco Incoras, uno por macroregión, que permitan entender mejor los problemas rurales. Se necesita trascender, eliminar la visión estrecha que existe en el tema agrario y economicista.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA

El documento planteaba recuperar la dimensión política de revolución democrática que implicaba la reforma agraria, castrada por una serie de fraccionamientos que desde el gobierno de López se hicieron: el Dri por un lado, los Caminos Vecinales por el otro etc., hasta tener que —la navajita de la reforma agraria que era simple, de una sola cuchilla— como es simple y tiene los dos instrumentos separados necesita un instrumento de coordinación: un Comité de Coordinación que no coordina nada. Entonces separamos los instrumentos y después los volvemos a tratar de vincular a través de comités.

Esa experiencia que tuve en el Incora es la que me sirve de punto de partida para otras reflexiones.

En la junta directiva del Incora se aprobaron las COMPRAS SIN SENTIDO

compras de unos predios que nadie conocía, ni siquiera teníamos idea de cómo era el aire que se respiraba en esas regiones, si en el verano había flores amarillas o moradas, qué se daba y qué no, qué se bailaba localmente, cuándo era la fiesta patronal, cómo era su cultura, cómo eran, eso era un proceso absolutamente centralista —para usar nuestro lenguaje— que no atendía por ninguna parte el requisito de la diversidad.

No había posibilidad para esa junta de absorber la complejidad de los mamotretos que llegaban allí; por supuesto, fueron nueve meses sin tener congreso, con una constituyente reunida, sin poder reformar las leyes agrarias. Esos documentos se dejaron porque se debía reformar la ley agraria y se perdió la posibilidad de montar lo que en ese momento se llamó el Sistema de Soporte y Reivindicación Local para el Desarrollo de los Recursos, eso está en el documento, ya debe estar obsoleto en algunos aspectos, pero en lo que no está obsoleto es en la voluntad de los campesinos y de los técnicos más permanentes de estas organizaciones que trabajaron.

Una oportunidad de esas, LOS MODELOS PERFECTOS en que la gente construye sus imaginarios, seguramente ahora tendría que ser enriquecida con más descentralización con más confianza en la gente, con menos deseos de comando y control desde Bogotá y de diseños que sean absolutamente perfectos, con unos organigramas en que la ciencia y tecnología se producen en unas

instancias muy altas y baja por unos conductos hasta que cae la última gota de tecnología en la cabeza de un campesino: esa es una visión un tanto extraña de este asunto.

LA DIFERENCIA SUSTANCIAL El proyecto de ley fue transformado; la ley quedó inútil; la reforma agraria quedó con grandes defectos y creo que es evidente que entre lo que se dejó respecto de lo que se produjo originalmente hay una diferencia sustancial que se puede bautizar como temor a la democracia. Lo que se planteaba era que hubiera consejos municipales de reforma agraria donde se discutiera clara y abiertamente el problema rural del municipio sin perder la posibilidad de intervención central, lo que algún autor llamaba *la maroma*, que consiste en que se necesita la democracia local para que los procesos reflejen las necesidades reales de la gente que los está planteando.

Pero en esta reforma se necesitaba también un poder central de quiebre de estructuras que no quieren reformarse en el nivel local. Por supuesto, uno podría pensar que hay municipios en los que el poder de la naturaleza impediría la reforma, entonces habría una planeación extraña de los eventos. Habría que dejar que se exprese la democracia local con una capacidad de intervención central para procesos que tienen que ver con reformas de esta naturaleza.

EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Me parece importante analizar las instituciones porque —si no estoy mal— escuché como una voz de desaliento en el informe de las instituciones. Y me parece crucial ver las instituciones, porque verlas es ver el conjunto del sistema. Ver una institución en sí misma es incestuoso, porque una institución no se explica en sí misma, se explica en los pasos concretos que da afuera; así que cuando analicemos las instituciones no las miremos desde el centro, veámoslas de acuerdo con su identidad, si es que la tienen expuesta, y veamos, por lo menos, qué es lo que hacen.

PARTICULARIDADES DEL SECTOR Los problemas del sector agrícola son particulares, no son problemas que sean del conjunto del Estado, y es la gran pregunta que hay ahora después de varias discusiones. Con la experiencia reciente las preguntas son: ¿qué es lo que agregan los ministerios, cuál es el valor que agregan los ministerios a la gestión? ¿que es lo que hace el Ministro de Minas que agrega valor a Ecopetrol? o ¿son entidades que se gobiernan solas, o hay ministros hemipléjicos que sólo manejan una parte del sector?, etc. Habría que ver cuál es el valor que agrega cada instancia al asunto.

En todo caso, en nuestro estudio, todos los participantes concluían que la junta directiva del Incora no agregaba ningún valor a nada, que era la democracia la que llevaba todo adelante.





CONVERSATORIO

Rafael Echeverri:

— El tema de la institucionalidad se nos ha ido convirtiendo en un tema central y de discusión muy importante.

Quiero mencionar algunos elementos que han estado girando alrededor de la discusión para plantearlos en términos de gobernabilidad. El sentido de poder, sea de quien sea, es tener la posibilidad de concretar y lograr los impactos deseados de acuerdo con un esquema y una visión política general.

Creo que hay un elemento central y es que la institucionalidad es un instrumento que permite llegar a cumplir metas globales de política y, en ese sentido, una de las crisis que tiene la institucionalidad formal del sector agropecuario en Colombia es la dificultad para establecer metas de largo plazo y objetivos y estrategias que permitan articular los elementos en la búsqueda de unas metas claras, lo que a su vez es razón de ser de la Misión.

Hay una preocupación por la transformación que se ha dado en el entorno y la poca adecuación que se ha dado en la institucionalidad. Todo el proceso, tanto de ajuste institucional como de globalización, de hecho ha implicado la necesidad de ajustes, evidentes en el gobierno pasado en lo que significó “el revolcón” que, básicamente, fue poner a tono unos conjuntos institucionales para los nuevos esquemas del entorno

internacional y de la política ambiental, no solamente en términos de la apertura sino en términos de la importancia relativa de los distintos esquemas de acción de la sociedad.

En ese sentido, hay dos elementos que nosotros hemos destacado y son los fundamentos de lo que podríamos llamar las nuevas reglas del juego, que son:

ESQUEMAS DEL MERCADO

1. La iniciativa privada en esquemas de mercado de competencia, generación de empleo, profundización en el aprovechamiento de los factores productivos, y establecimiento de elementos que permitan la eficiencia como conjunto de sociedad. Lo anterior, cimentado en la idea de que el mercado es un buen asignador de recursos y que el mercado nos proporciona unas reglas de juego que son más eficientes que otras y, dentro de todo el marco institucional, unas reglas para jugar al mercado.

En ese sentido, el mercado no se puede jugar simple y llanamente con decir: ahora jugamos al mercado, porque el mercado, inclusive en la teoría clásica económica tiene unos condicionantes y unas reglas, y se supone que debe haber movilidad de factores de producción, libre competencia, información, que no debe haber distorsión, que el precio debe reflejar realmente lo que está pasando etc., y esas condicionantes

para jugar al mercado, en alguna medida hemos tenido dificultad para manejarlas o no se han manejado.

Los temas de la gradualidad y selectividad del proceso de apertura son temas que van asociados con el manejo de esas reglas de juego y forman parte de la preocupación de la institucionalidad.

En condiciones de grandes restricciones de las condiciones de mercado, si comparamos muchos de nuestros mercados con los que se dan en otros contextos, como el de las sociedades norteamericana o europea, vemos que tenemos problemas de reglas de juego que no se cumplen: no hay libre movilidad de factores, el precio no refleja las reales condiciones del mercado, etc.

En ese sentido, la preocupación de la institucionalidad debe permitir discutir, trabajar y aportar para que los elementos del nuevo juego que son la iniciativa privada y el mercado tengan posibilidades de operar, e identificar las estrategias que conducirían a crear esas condiciones para que las reglas de juego del mercado operen, y no juguemos a que ahí está el mercado y simple y llanamente abrimos, y jugamos al mercado cuando los contextos no se dan.

Lo que muestra la experiencia claramente es que cuando eso ocurre y no hay condiciones, el mercado opera de una forma bastante regresiva, en términos de mayor concentración, con grandes impactos negativos sobre la equidad, y este es uno de los elementos de discusión.

términos de espacios políticos, representación del congreso, elección de alcaldes, sino que hay una lógica en la que se han abierto posibilidades para que la gestión comunitaria, la gestión de la sociedad, la aproximación del Estado y la sociedad civil, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, no solamente para que los representen o les consulten sino para tener directamente la posibilidad de influir en la toma de decisiones en procesos democráticos. Son condiciones para que nosotros armemos políticas generales. Este es un fundamento que tiene una gran crisis.

Si nosotros hablamos de democracia participativa, en el caso colombiano, tenemos las instituciones, los factores que nos permitirían ser muy eficientes y toda una suerte de cosas; creo que el país en ese aspecto es —yo no diría ejemplar— pero si al menos muy especial, en el sentido que tiene muchos instrumentos de democracia participativa; pero si miramos, al igual que el caso de la iniciativa privada, tenemos grandes restricciones a la democracia participativa, porque tenemos esquemas clientelistas muy fuertes donde los intereses de pequeños grupos tienen mecanismos de poder y espacios de poder que restringen la participación de grupos mayoritarios, no tenemos unos espacios en los cuales se puedan dirimir los conflictos de intereses de la sociedad de tal forma que sumemos, que podamos crecer a partir de los conflictos, sino que tenemos una situación que se refleja en el tema de convivencia, que no logramos desarrollar.

Y finalmente, tenemos elementos de terror, constituidos como fundamento en la sociedad colombiana, donde la eliminación física del opositor se volvió un elemento común. Esos elementos son también fundamentales de una institucionalidad que nos debería

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 2. El otro fundamento de las reglas del juego es lo que en la Constitución se ha llamado la democracia participativa. No solamente en

permitir, dado el juego que estamos jugando en Colombia, que haya iniciativa privada y democracia participativa con posibilidades.

Como lo planteaba Fernando, estamos hablando de las reglas del juego con las que podemos trabajar en el sector. Ese era un elemento que me parecía importante destacar y que lo hemos visto con preocupación dentro de la Misión.

INSTITUCIONES REZAGADAS Otro elemento que toca la reflexión que hace

Angela sobre las entidades públicas —y, por qué no decirlo, también por hacer una defensa, porque Angela nos dejó bastante mal parados a los que hemos tenido que pasar por el Ministerio— es lo siguiente: En términos institucionales en el sector agropecuario en Colombia hay un gran rezago, eso es evidente. Nosotros estamos jugando con unas instituciones que en nada se compadecen con lo que estamos diciendo. Si uno mira el documento de política agropecuaria del Salto Social y los documentos Compes que se generaron para el desarrollo de esa política, y mira la institucionalidad con la cual se pretende hacer eso, es evidente que esa institucionalidad está en absoluta contradicción con los dos elementos enunciados: iniciativa privada y democracia participativa.

En términos de la iniciativa privada, no hay esquemas institucionales que permitan soportar los procesos de modernización. Elementos que deberían permitir generar esas condiciones de competitividad, con mercados más eficientes, mayor información, mayor acceso a factores productivos y un mejor mercado de capitales están ausentes o debilitados; jugamos con unas instituciones de gran precariedad, y las instituciones con perfiles modernos están absoluta-

mente subestimadas dentro del esquema institucional; un ejemplo es la Corporación Colombia Internacional que ha hecho un esfuerzo para poner en condiciones de modernización el soporte institucional, pero se hace en el papel, como es costumbre en Colombia, y en términos de recursos no se refleja la prioridad.

Instituciones como el Inat que, se supone, tienen que ser para el sector un soporte fundamental de la modernización, de la elevación de la productividad, de los factores, etc., está armada sobre un esquema, no en las partes perversas como puede ser el clientelismo, sino en un esquema de una lógica de asignación de recursos que nada tiene que ver con los fundamentos de una mayor eficiencia en términos productivos. Este es un punto de partida.

En términos de objetivos **POLÍTICAS DIFERENCIADAS** de institucionalidad,

hubo una propuesta que se hizo desde el Ministerio de Agricultura utilizando las facultades extraordinarias que se le dieron al presidente para hacer el famoso ajuste institucional. Allí se hizo un acuerdo para hacer un planteamiento, que lo sintetizo en elementos casi de caricatura, pero donde se trataban de apoyar los dos procesos, tratando de entender que el desarrollo del sector agropecuario colombiano tiene que tener políticas diferenciadas tanto para la eficiencia productiva, para la atención a los elementos de pobreza. No se puede manejar la misma lógica y no podemos tener los mismos instrumentos si queremos apoyar la alta competitividad de sectores exportadores o inclusive de sectores que deben competir por mercados internos con mecanismos de crédito y con mecanismos de inversión, mecanismos de apoyo a procesos de comercialización, cadenas productivas e

impactos de competitividad, con lo que hacemos con los pequeños productores en condiciones absolutamente adversas a los procesos de mercado.

Un ejemplo de ese tipo de acciones es lo que ha ocurrido con el crédito durante esta década, y es que amarramos las políticas de todo tipo: desde las que van dirigidas a la pobreza hasta las que van dirigidas a la eficiencia y la competitividad internacional, con un instrumento articulador que es el crédito. Y ocurrió que terminamos cambiando pequeños productores empobrecidos, vaciados y marginados, por unos pequeños productores quebrados. El símbolo de nuestra modernidad es que esos pequeños productores ya aparecen en un sistema de computador donde se sabe que son malas pagas, eso fue lo que hicimos. Utilizamos cantidades de recursos impresionantes, hablamos de cerca de 700 millones de dólares aplicados durante esta década para condonar deudas, es decir, es el gran fracaso de una política que no es capaz de solucionar el problema, sino que, adicionalmente, perjudica el sistema financiero haciéndole perder credibilidad, solidez y generando una cultura de no pago, etc.

Ese tipo de diferenciaciones debería ser el eje articulador de una propuesta de ajuste institucional donde claramente se planteara una lógica: todo lo que pueda hacer el sector privado, que lo haga el sector privado, y la institucionalidad debe apoyar al sector privado para que lo haga; si el sector privado puede generar empleo, que lo genere y si es necesario dar créditos y apoyos y armar lo que sea necesario, armémoslo para que sea el sector privado el que lo haga.

En ese sentido se requería una institucionalidad de corte Finagro o este tipo de institu-

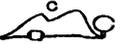
ciones de más fácil acceso, modernas, más ágiles, donde el factor de demanda de apoyo sea nada, o sea, donde todo el peso de la iniciativa está en el productor individual.

Allí deberían quedar todos los instrumentos como incentivos de capitalización rural, los procesos de adecuación de tierras por la vía inversión privada, créditos para inversión etc.

Pero hay cosas que definitivamente el sector privado no puede hacer. Hay muchos elementos de la institucionalidad pública que deben corregirse, pero debe crear situaciones para que las condiciones del mercado se den, y además tiene que actuar directamente sobre la población que está marginada de los procesos de mercados, es decir, tiene que actuar para los pobres, tiene que actuar con inversión pública, tanto productiva como social, y para que haga eso hay que crear institucionalidad.

El criterio fue: creemos una institucionalidad bajo el principio de que todo lo que pueda hacerse localmente, que se haga localmente, es decir, profundizar el proceso de descentralización. De acuerdo con esto, no hay lógica en que las entidades del sector agropecuario de hoy sean las entidades más centralizadas que tiene el estado colombiano.

Creo que las Umatas son un proceso, y son de verdad de las cosas destacables que han venido pasando en el sector agropecuario; el proceso de las Umatas es un ejemplo de descentralización. Lo que ocurre con la descentralización es que es un proceso que tiene unas fases que tienen altísimo costo inicial, pero al que hay que apostarle en el largo plazo. Uno no puede evaluar la descentralización en cinco años, la descentralización se evalúa en un plazo más largo.



La asignación de subsidios para el manejo de programas de asistencia a la pobreza, como la mencionada Red de Solidaridad, tiene que ser descentralizada. La Red de Solidaridad en la asignación final es altamente descentralizada y ese es un elemento positivo. Esto significa descentralizar la mayoría de las acciones del aparato institucional; lo que no se puede hacer a nivel local, se debe hacer a nivel departamental, a nivel regional, y los departamentos hoy no tienen ninguna función específica y menos en el sector agropecuario; allí existe una instancia que se llama el Consejo Seccional de Política Sectorial, pero no opera, no funciona, porque en un departamento reúne al gerente del Ica, el gerente de la Caja Agraria, el gerente del Inat, al gerente del Idema etc., y ocurre que ellos tienen agendas nacionales, entonces, ellos se sientan y hablan pero no tienen ninguna posibilidad de acción a nivel seccional.

Se planteaba que debería reestructurarse a nivel regional en una gran cesión de responsabilidades, de manejo de recursos y de autonomía; lo que no queda ahí, queda a nivel nacional. Pero cuando hablamos del nivel nacional estamos hablando de las grandes políticas. La institucionalidad en el sector rural a nivel nacional debe cerrarse impresionantemente, hoy tiene veinte mil funcionarios a nivel nacional en el sector agropecuario, eso es absurdo. Es absurdo que estemos hablando de ese número en el nivel nacional cuando tenemos un gran potencial en los procesos de descentralización.

AJUSTE INSTITUCIONAL Esto significaba un ajuste de toda la institucionalidad que, obviamente, como lo mencionaba Angela, toca intereses políticos regionales muy grandes, porque la estructura institu-

cional del sector rural es la que mejor se asemeja a los intereses locales y regionales de los políticos en su región, y repartirse una oficina seccional de cualquiera de estas entidades, por décadas ha sido, es y sigue siendo uno de los botines más importantes del clientelismo.

En ese sentido, no es un proceso de eficiencia institucional. Si bien hay un problema muy grave que puede localizarse en el clientelismo y la corrupción, el problema más grave está en el enfoque de políticas, en el por qué y para qué y que tipo de gobernabilidad se espera generar con una determinada estructura institucional. Ahí está ubicada la crisis. Es la crisis del Ministerio de Agricultura, porque termina coordinando una cantidad de elementos que van disparados para lados muy diferentes, muy extraños, raros, que no suman en términos de construcción de políticas.

Finalmente, una mención **ECONOMÍA INSTITUCIONAL** muy corta sobre el peso que debe tener la economía institucional en el proceso de análisis. Yo creo que el elemento de costos de transacción es un elemento muy importante para tener claridad sobre las cosas que ocurren. Volviendo al ejemplo del crédito, nadie dice que hay una discriminación en la política del crédito, es una política clara, de amplio conocimiento, con algunos elementos de compensación como el Fondo Nacional de Garantías que permite que los pequeños accedan etc., pero los costos de transacción son diferenciales y radicalmente determinantes de las condiciones en que opera realmente el crédito. Los costos de transacción para los pequeños productores son exageradamente más altos que para los grandes que acceden mucho más fácil a los procesos de crédito. Y ese elemento de

costos de transacción nos permite visualizar elementos de solución a los problemas globales generales de la institucionalidad.

Angela Espinosa:

FOMENTO Y SUBSIDIO: — Quisiera hacer un
LÓGICAS DISTINTAS comentario sobre uno de los puntos que toca

Rafael. En otras entidades del sector público he visto lo que se generó desde la Constitución del '91, cuando entramos en el proceso de apertura. Las entidades públicas que quedaron responsables de guiar procesos de modernización y privatización y, a la vez, regular sus respectivos sectores, la mayoría se han visto enfrentadas a ese tipo de conflictos. Por ejemplo, en Telecom, en Inravisión, en la misma Caja Agraria, se presenta la disyuntiva entre, por una parte, que las entidades públicas tienen que seguir normatizando y definiendo políticas en el campo de lo social, pero, por otra parte, tienen que entrar a competir con otras entidades del sector privado en la prestación de servicios. En el caso de la Caja Agraria, esa mezcla entre el manejo de programas de inversión social tipo Red de Solidaridad y la función bancaria, crea confusiones y problemas de desempeño al interior de la entidad. Porque es lógico que un gerente regional de la Caja Agraria, que debe estar pendiente de los créditos y de todos los problemas bancarios y económicos y demás, no tiene la capacidad para estar a la vez pensando en toda la problemática de participación, de subsidios, etc., son dos lógicas diferentes.

Lo que ha pasado con el Ministerio de Agricultura ha sido precisamente esa confusión de esas dos lógicas, y yo si creo que hay que pensar muy a fondo en separar esas dos lógicas: la lógica del fomento hacia

la actividad del sector privado, y la lógica del subsidio, de acompañamiento a los procesos sociales.

Una pregunta que hay que responder es: En este momento, ¿quién está asumiendo la función de promover el desarrollo productivo agropecuario privado en las regiones, quién debería hacerlo?

Rodrigo Zapata:

— Con los elementos que se han expuesto sobre el tema hoy, me queda menos fuerte hacer una afirmación que traíamos previsto hacerla, y es que en buena parte los graves problemas de violencia y conflicto social que vive el país tienen que ver y tienen sus causas en la funcionalidad que tiene en estos momentos la nación.

Creo que los aportes que se han dado, los elementos que se han puesto sobre el tapete dejan ver que la situación de la institucionalidad en el país es de suma gravedad. Nosotros creemos, desde las organizaciones sociales, que es imperativo que este problema lo aboquemos con la seriedad que exigen las condiciones que vive la nación, y no podemos seguir desgastándonos en hacer definiciones de políticas, de programas, de acciones institucionales que maquillen lo que debe ser un papel eficiente de las entidades y de las instituciones y de la misma sociedad.

En la evaluación que nosotros hacemos, también miramos autocríticamente el papel que cumplimos, de cierta forma, como instituciones de la sociedad civil: somos entes que cumplimos unas funciones muy específicas, por razones de la misma ley o por razones de la representación de los intereses sociales que representamos.



EL MARCO INSTITUCIONAL AGOTADO Estoy por creer que la Anuc va a estar de acuerdo con una nueva constituyente, para plantearnos desde allí un escenario en el cual el país se adentre en las discusiones de los grandes problemas nacionales y podamos, sobre este tema específico, plantear estrategias y propuestas que, en el marco de una nueva constitución, nos permitan abrirle paso a un marco institucional y normativo capaz de interpretar la realidad de los problemas nacionales.

Considero que los que trabajamos en la corriente de la Constitución del '91, vemos agotado ese marco institucional y ese marco normativo que se estructuró. No se hasta donde se pueda seguir defendiendo una descentralización con todos los impedimentos y con todas las debilidades con que ha venido operando. Hay una reflexión muy importante en la primera exposición que indaga hasta dónde uno se atreve a hacer recomendaciones que sean tenidas en cuenta para influir en las decisiones en el marco institucional de lo local.

Nos hemos casado con la idea de que aquí se da lo ultra y no hay nada que hacer; es decir, uno ve los esfuerzos de las instituciones del orden central y del orden regional por fortalecer la institucionalidad local sin tener en cuenta las realidades de operacionalización de esa institucionalidad local; pero aquí nos casamos con que eso es lo que hay que defender y lo que hay que apoyar y fortalecer, sin mirar si efectivamente esa institucionalidad obedece a una real democracia y a una real participación de todas las fuerzas vivas en esas institucionalidades. Y en eso hemos gastado buena parte del ejercicio de trabajo de los últimos años.

Creemos que es bienvenida la propuesta de una nueva constituyente; estamos en un

gran debate sobre esa alternativa, para mirar como desde allí podemos hacer una discusión más amplia sobre los problemas del momento. Nosotros compartimos totalmente las apreciaciones que se han hecho aquí sobre los temas de entidades e instituciones en el momento y pienso que lo que ha planteado Angela no es tan duro como parece, Angela se ha acercado a un diagnóstico que puede ser más fresco, y es tiempo de adentrarnos en la situación tan delicada que vive el tema de la institucionalidad.

Traemos aquí algunas anotaciones sobre los problemas de la institucionalidad.

PROBLEMAS DE LA INSTITUCIONALIDAD

Los problemas de manejo político, como hemos planteado aquí, siguen siendo un gran obstáculo para tener instituciones eficientes. La corrupción ha calado profundamente la institucionalidad, y tenemos claro también los efectos nocivos que eso le genera al país como: el burocratismo impresionante, los trámites que un usuario cualquiera tiene que hacer para llegar a un programa y la no operatividad de los controles internos.

Las organizaciones sociales nos desgastamos

-EL CONTROL INTERNO

haciendo denuncias y demandas sobre la actuación de las instituciones y el desarrollo de los programas, y todas las investigaciones de los organismos de control interno siempre terminan dándole la razón a la institución o al funcionario, esa situación no se ha podido romper. Lo mismo ocurre con los organismos del sector externo, finalmente, por el carácter político que manejan las entidades, la entidad o el funcionario afectado por una denuncia o por una crítica logra los acuerdos políticos para hacer aparecer que no hay razón a la



inquietud que formula la persona o la institución social que hace el llamado. En el tema de los controles me parece que los replanteamientos tienen que ser muy profundos realmente.

DESVINCLACIÓN DEL SECTOR SOCIAL Uno de los factores fundamentales en la crisis de las instituciones es la desvinculación de la sociedad o del sector social al cual sirve esa institución. Estamos de acuerdo con que en los acuerdos de las políticas de participación ciudadana de la constitución social, no se han tocado las instituciones; es más, en las pocas instituciones en que hemos logrado tener cierto grado de participación, hoy se está diciendo que se acabe con esa participación porque ha causado la corrupción y la crisis de las instituciones. En el Incora se está diciendo que son las instituciones campesinas que se metieron en el mercado de tierras las que han generado toda una crisis en el sistema de mercado de tierras.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Perdamos esa distancia que hay entre las instituciones y la sociedad o el sector para el cual se tienen los programas o acciones. Mientras no adoptemos una acción política para la participación comunitaria y ciudadana en el marco de ésta o de otra constitución, de nada va a servir la retórica. Estoy de acuerdo con lo que decía Angela, acerca de que algunas instituciones como la Red de Solidaridad Social que tomó la decisión política de acercarse a los sectores sociales se pueden mostrar, el país todavía recuerda con gratitud todas las cosas importantes que surgieron de esta entidad. En el desarrollo de la política de la participación debemos estar todas las instituciones, no sólo las del

orden nacional, tiene que ser también en el orden regional y local.

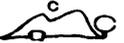
Con el estado actual de las instituciones, podemos llegar a acuerdos sobre las mejores políticas en este escenario o en cualquier escenario del mundo, sacar los mejores diseños de programas, crear las mejores metodologías para ejecutar los programas, pero con el marco institucional que hay, en especial para el sector rural, no vamos a avanzar. Creo que es hora de que con todos estos elementos empecemos a mirar los acuerdos para las recomendaciones que la Misión debe hacer en este sentido; hay que ser muy agresivos con lo que tiene que ver con el futuro.

Tengo mis observaciones al argumento de que el mercado nos daría y serviría de marco global para enrumbar las instituciones del sector rural. Sabemos por principio que ese libre mercado siempre da más al poderoso y los efectos siempre se dan contra el más débil; no creemos que esa sola línea estratégica pueda brindar la solución al objetivo que debemos pretender.

Intervención, Sindicato del Incora

— El tema tiene gran trascendencia para nosotros, y es un compromiso más que institucional, un compromiso con el país, especialmente con las comunidades.

Tengo alguna inquietud, no desde el marco laboral porque consideramos que este no es el escenario, habrá otras instancias, otros mecanismos. Me parece que es factible construir una verdadera institucionalidad que le sirva al país, a las comunidades, a las instituciones. Nosotros no vamos a ser un obstáculo a eso, pero que efectivamente impere el sentido de favorecer el país y no los intereses de algún sector.



AJUSTE GRADUAL O RADICAL Hay algunos documentos del Ministerio de Agricultura que hablan de definir

si vamos a hacer un ajuste gradual institucional o un ajuste radical en las perspectivas de la reglamentación y la descentralización. Y con las dificultades que se viven en ambos procesos a nivel nacional, con la diferenciación regional y porque en casos concretos es necesaria la transferencia de capacidad física, de poder y de gestión a las entidades territoriales, a las comunidades, a los organismos no gubernamentales, entonces tocaría definir entre un proceso radical de alta institucionalidad o una etapa de transición hacia el fortalecimiento institucional, especialmente local, mediante la participación comunitaria y la democratización, interferida por procesos de violencia, por diferentes actores armados y que, en muchas partes, en muchas regiones impide el cumplimiento de tareas a los funcionarios, porque nos sale la guerrilla y no nos permite hacer presencia.

Ese es un elemento que sería interesante discutir, el de la gradualidad: ¿hacemos esa transición o existen las condiciones de una institucionalidad? como lo plantea el doctor Rafael Echeverri.

ORDENAMIENTOS TERRITORIALES Es una entelequia hablar de organización comunitaria y de procesos de participación en determinadas zonas porque, aún si salieran leyes de ordenamiento territorial, se está construyendo otro ordenamiento territorial a través del narcotráfico y también a través de los actores armados y eso, necesariamente, influye en la institucionalidad.

Otro aspecto que nos preocupa es el de la parainstitucionalidad. Desde el gobierno nacional y desde el mismo Ministerio de Agricultura e internamente, desde el Incora, se conforman unidades, programas con el fin de fortalecer proyectos y propuestas, pero se convierten en dispersión de recursos, simplemente para hacerle juego al clientelismo. Dentro de las mismas entidades también se establecen mecanismos de parainstitucionalidad en vista de que hay mecanismos para la actividad laboral como la carrera administrativa y la planta laboral no se puede socavar, entonces hay unas plantas paralelas con traslado de recursos y programas y se deja una planta de funcionarios para crear todas las condiciones y justificaciones que acaben con esa entidad.

Se tiene que decir con mucho dolor que estas entidades en que uno labora tienen un rezago impresionante, y así se le haga un ajuste institucional fuerte, una reestructuración, y se hable de esquemas organizacionales, de programas de evaluación y seguimiento, de control y todo eso, y se busquen mecanismos de mayor transparencia y eficiencia, el elemento político, es decir la intervención de una entidad, especialmente a nivel de las regiones, controlada por un senador o por un representante, prevalece en la toma de decisiones. Los focos de corrupción se dan fundamentalmente en esas instancias, en esos espacios y, lógicamente, los trabajadores tenemos que afrontar la imagen de corrupción generalizada.

Nosotros propondríamos, **EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO** por lo menos mientras se da este debate, está discusión, que las entidades definamos si vamos a trabajar con criterios de descentra-

lización, de focalización o priorización, pero que nos pongamos de acuerdo todas las entidades, que trabajemos bajo criterios de movilidad, que los trabajadores estén al servicio de las comunidades donde se tienen demandas de protección, que efectivamente exista una fiscalización de las comunidades articulada a nivel de los consejos municipales, y que sea ahí, en esa instancia, donde se evalúe el desempeño de las entidades de los funcionarios.

Se tiene que replantear el sistema de evaluación del desempeño que existe por parte del sistema de la administración pública por que es un sistema de evaluación en el que no participa la comunidad y es manipulable. Existen mecanismos legales para que un funcionario que no le aplica eficientemente los servicios a la comunidad salga sin ningún tipo de indemnización ni nada, que se trabaje con criterios de barrido de gestión, de efectiva demanda de servicios y con procesos de simplificación de procedimientos.

Los convenios de desempeño, de eficiencia, que ha firmado cada Ministerio con Planeación Nacional para, con base en eso hacer la asignación presupuestal, cómo se van a materializar en cada entidad, y dentro de cada entidad cómo se van a hacer efectivos. Esta es la inquietud, pero teniendo en cuenta que este tema se queda corto, la Misión debería hacer un debate público a cada entidad, que Planeación Nacional, el Ministerio de Agricultura, las organizaciones, las comunidades, el sector privado, le hagan una evaluación profunda al Incora, donde también se evalúe a los trabajadores en un espacio de discusión y a partir de ahí, decidamos qué hacer con esas instituciones.

Darío Bustamante:

— Creo que estoy más confundido que Rodrigo y que las personas que han hablado. Yo se que esta es una tarea por hacer, pero me gustaría expresar unas opiniones a las intervenciones anteriores y formular unas preguntas, un poco descaradas tal vez: ¿Dónde están los problemas prioritarios de la política y la institucionalidad del sector agropecuario? ¿Es un problema de los principios que tiene la institucionalidad, de los objetivos y tareas que le han asignado?, ¿es un problema de la institucionalidad en relación con el sistema político? o ¿es un problema de sedimentación y de acoplamiento de las variaciones que se han venido haciendo? ¿Dónde se está dando la crítica? Como que escuché de todo, pero no hubo —no concretamente— crítica central a la institucionalidad.

Para hablar de un tema específico, me gustaría expresar el problema del Ica. Durante unos diez o quince años yo escuché que casi todos los analistas del sector agropecuario defendían que, de acuerdo con criterios modernos, se debían separar las funciones de investigación de las funciones de control, etc., y ahora estamos devolviéndonos, que no, que no era por ahí.

En la primera parte de la discusión se defendió la especialidad, la transparencia, la claridad de responsabilidades y funciones y de asignación de recursos, etc., y ahora nos devolvemos, que no, que no

funciona tampoco porque no hay coordinación, porque no hay entrada. No se, tal vez eso no sea así, pero me gustaría escuchar a los comentaristas por dónde están viendo que viene el agua al molino.

A. Espinosa:

LA ASISTENCIA TÉCNICA — Yo creo que la separación es sana, no creo que la separación y los criterios por los cuales se hace no sea sano, al contrario, creo que precisamente lo que más necesita el sector agropecuario en este momento es fortalecer su capacidad técnica. La preocupación mía, como observadora de la situación actual del Ica, es más desde lo que está recibiendo el campesinado; porque en este momento, fácilmente puede pasar que, por ejemplo, presione más el sector privado sobre cuestiones de apoyo técnico y termine por articular todos los procesos de investigación con entes particulares del sector privado; pero la función de asistencia técnica al campesino, al pequeño productor, me preocupa, cómo le está llegando esa asistencia.

PROBLEMAS DE COMUNICACIÓN Es muy claro que una es la función reguladora y otra la función de investigación. Si pudiera solventarse la forma de comunicación, de cerrar circuitos de aprendizaje, de transmitirnos conocimientos, de recoger del campo las experiencias que han sido positivas localmente en términos de proyectos productivos, cooperativos que han sido exitosos, si se pudiera mejorar ese problema de aislamiento con el campesinado, yo estaría totalmente de acuerdo con que se siguiera fomentando el apoyo técnico. Lo que me preocupa no es la separación, es el hecho de que la función de apoyo

técnico no la veo en este momento lo suficientemente clara desde el punto de vista del pequeño y del mediano productor, no es tanto el hecho de que se separen las dos.

De hecho Corpoica es sólo una de las corporaciones que tiene este fin, y están surgiendo otras como en el Magdalena, ojalá surgieran muchas, ojalá cada región tuviera su propio Corpoica y se destinaran recursos y se diseñaran canales más estrechos para que muchos de los proyectos estuvieran orientados también al pequeño y mediano productor. La preocupación surge —es la percepción de los funcionarios y usuarios del Ica— de que hubo una época en que la gente sentía que tenía más contacto con el Estado porque había más presencia municipal del Ica y al hacer la separación, el concepto de investigación sobre el cual se monta Corpoica —o este esquema— deja aparentemente un vacío. Soy consciente de que la descentralización es un proceso y muchas de estas ideas son buenas, bien fundamentadas, pero la forma de ponerlas en práctica todavía tiene vacíos. Entonces, más que pretender echar para atrás, lo que hay que pensar es cómo articular los escasos recursos de investigación y de conocimientos a la región, porque lo que veo es que en este momento todavía esa articulación —que teóricamente se da a través de las Umatas y yo no estoy para nada en contra de las Umatas— todavía deja mucho que desear.

Lo ideal sería que ojalá en cada uno de los departamentos, las secretarías de agricultura fueran más fuertes, fueran un Corpoica, un motor de desarrollo tecnológico

VACÍO DE PRESENCIA ESTATAL

MOTORES DE DESARROLLO REGIONAL



gico, de aprendizaje, un espacio para compartir conocimientos generados localmente. Es más, a nivel nacional se podría tener una institución, podría ser el mismo Ica o puede ser el Ministerio de Agricultura, quien lidere y defina políticas e inversiones en investigación de factores estratégicos del sector agropecuario y que genere condiciones económicas para que se facilite el uso de nuevas tecnologías y de nuevos esquemas de producción. Pero no creo que la solución sea echar para atrás y desbaratar Corpoica.

Roberto Forero: — en el diálogo entre ustedes, lo que hace falta es hablar del Sena.

Rodrigo Zapata:

FUNCIONARIOS NO COMPROMETIDOS — Nosotros partimos de lo que decía la doctora Angela, del análisis que hacía de la institucionalidad. Pero ella no mencionó un aspecto que nosotros hemos venido trabajando. Compartimos que las instituciones están en crisis, pero esas instituciones están movidas por personas, y uno encuentra que los funcionarios, además de trabajar en instituciones en crisis, no están comprometidos con los procesos ni con la misión, y están dentro de la visión estrecha que tienen esas instituciones. Nos parece que como esas instituciones son movidas por unas personas, entonces esas personas tienen que estar comprometidas con el desarrollo institucional, porque para eso están ahí, pero como no lo están, se hace más grave la crisis. La falta de una visión y un compromiso conjunto no puede conducir sino al desorden dentro de las instituciones.

¿QUIÉN ORDENA? Tiene que existir un mando, y desde esa cabeza hasta el último funcionario del nivel

local tienen que responder. Miremos someramente dos instituciones: la Caja Agraria y el Incora.

Existen más de ochocientas oficinas de la Caja Agraria en el país, pero lo que se ve es que son más de ochocientas Cajas agrarias, porque cada director regional o local hace lo que él quiere, lo que él piensa, y no está obedeciendo unas directrices de tipo nacional. En el Incora pasa lo mismo, encontramos tantas regionales y tantos Incoras como oficinas; lo decimos porque tenemos evidencias, por ejemplo, con el asunto de los desplazados, el Incora ha venido comprando una serie de predios por intervención directa, costosos, predios de cinco o seis millones de pesos allá donde no hay trámites, y resulta que, cuando uno comienza a investigar y llama a la dirección general, la dirección general dice: no, es que yo no soy responsable de eso, el responsable de eso es el gerente de Córdoba, o el gerente de Sucre, entonces lo que hay es un desorden total.

Es tanto el desorden que hay, que las “instancias de participación comunitaria” cada una tiene su propia instancia de participación. Si ustedes miran por ejemplo la ley 101 o la ley 160, vemos por un lado, que desde que nació la ley 160, hasta hace unos quince días nació el Consejo Nacional de Reforma Agraria para evaluar yo no sé qué cosas, y en materia de adecuación de tierras existe el *Coninat*, entonces, nos parece que hay una atomización de la participación, pudiéndose con unas instituciones adecuadas concentrar la participación para un mejor desempeño de las instituciones del sector agropecuario, y no atomizarla hasta el grado que cada área o que cada institución tenga una propia; porque, al fin y al cabo, son instituciones del sector agropecuario.



Intervención:

VISIÓN ORGANIZADORA DEL PROCESO

— Me parece que un diagnóstico no es suficiente; en estas condiciones, de pronto volvemos a algo que señalaba el doctor Rafael, que hoy, puesto en perspectiva, quienes diseñaron el plan en este gobierno lo van a ejecutar con unas instituciones según lo planeado, y resulta que todos los planes de este gobierno estaban armados sobre el gobierno anterior; aunque suene contradictorio para algunos ¿por qué?, y en el sector agropecuario, ¿qué pasa?

La ley 101 acababa de ser aprobada en el congreso, el Inat se había reformado y se habían contratado unos recursos de crédito para importar, o sea, era simplemente hacer lo que se venía haciendo. El Dri acababa de ser reformado y el Incora debía ser reestructurado a raíz de una nueva ley agraria y, sin embargo, alguien que vivió de cerca esta etapa de nuevas políticas dice que las instituciones estaban lejos de lo que uno quisiera, y sale de ese grupo de trabajo del Ministerio una propuesta que no funciona, o que no es aceptada por el gobierno como una manera de ejecutar sus políticas.

Lo que quiero hacer notar es que el enfoque del diagnóstico no es suficiente. Necesitamos tener una visión hacia adelante sobre lo que queremos. Creo que las instituciones tienen que cumplir una función que se les asigna por parte de un gobierno, una sociedad o un congreso, y me parece que una visión organizadora del proceso, de lo que es la Misión en el desarrollo rural, en el desarrollo productivo, en el desarrollo industrial, en el desarrollo social, ayudaría mucho a enderezar las cosas y a tener las entidades que deben cumplir con esas funciones.

Todas estas reformas que acabo de señalar son del '90: el Inat es una entidad creada en los '90, la ley 101, el nuevo Dri como fondo de cofinanciación, el Incora, teóricamente moderno, son de los años 90, y sin embargo uno se pregunta por qué el sector público si es capaz de hacer reformas permanentes ¿y el sector privado, qué? Siempre miramos y culpamos a las entidades públicas como el mal de todos los problemas del sector, pero al sector privado —tanto empresas grandes como pequeños— ¿qué papel cumplen? ¿cómo se han ajustado? ¿Por qué todo se lo cargamos a las entidades o al sector público y por qué no cargamos culpas en el sector privado?

Tenemos que ver qué a hecho el sector privado en este proceso institucional, no podemos seguir pensando que sean las instituciones públicas las que hacen los cambios sino que tenemos que tener una contraparte. Lo que he aprendido en todo este proceso es que esa contraparte no ha querido jugar el juego completo que necesitamos en las reformas institucionales.

Nosotros no tenemos ningún poder, lo que pasa es que nos transa-

mos por una cantidad de cosas, y eso lo sabemos nosotros muy bien. El sector privado hace muchos años está en el Incora. Por qué criticamos hoy tan fácilmente al Incora, si las organizaciones campesinas han estado siempre en el Fondo Dri, en el Incora, etc.; más bien reconozcamos que las instituciones son un producto de lo que somos los colombianos; cuando reconozcamos eso, empezaremos a hacer un verdadero proceso de ajuste a la realidad. Creo que eso lo vivimos como ciudadanos, como ciudadanos criticamos muy fácilmente las

INSTITUCIONES: PRODUCTO DE LO QUE SOMOS

ideas, pero no participamos con nuestro voto ni nada de esas cosas.

LA CONTRAPARTE SIN JUEGO Cuando se habló aquí del proceso de apertura del país y de globalización, partimos de un enfoque muy simplista, a mi modo de ver, en que había unas responsabilidades públicas para un sector público y un sector privado; y que de ahora en adelante con ese nuevo enfoque, sencillamente algunas de las responsabilidades del sector público se las pasábamos al sector privado; eso era así de sencillo, así de lineal. Era simplemente sentarme y decir yo no hago más transferencia de tecnología, que lo haga el sector privado, yo no hago este trabajo, lo hace el otro.

Pero la realidad nos ha mostrado que el proceso es más complejo, precisamente porque el sector privado, la contraparte que requería el sector público, no estaba capacitado ni había visto la manera de jugarle a esas nuevas cosas; entonces, muchas de las funciones que debíamos cumplir y desarrollar en todo este proceso no se han podido llevar a cabo, simplemente porque ni el Estado ni el sector privado tienen claridad sobre los papeles que tienen que jugar, y la sociedad civil tampoco.

LIMBO INSTITUCIONAL Estamos en un limbo institucional, la situación de investigación y transferencia de tecnología es el mejor ejemplo, no poder cortar definitivamente y jugársela a algo nuevo es un ejemplo de eso. Hay funcionarios que piensan que Corpoica debería ser manejado por el sector privado; el sector privado dice que cómo se va a poner a ejercer funciones públicas y el sector público que cómo va a poner toda esa plata en eso, etc., entonces

ahí nos quedamos dando vueltas sin saber para dónde vamos.

MIRAR LAS CONDICIONES PARA EL DESEMPEÑO Obviamente, los análisis de desempeño nos muestran el resultado. Pero muchas veces ni siquiera nos vamos arriba, a entender si las condiciones en que se nos tiene que dar el desempeño se están cumpliendo o no, antes que hacer lo que a mi modo de ver es más sencillo como es el análisis de desempeño institucional. Es lo que creo que ocurre con el Ministerio de Agricultura; si al Ministerio le dieron una cantidad de funciones, cuánta plata le dieron, qué planta le dieron, qué nivel de profesionales, qué claridad tienen el sector público y el sector privado para desempeñar unas determinadas funciones. Si uno parte de mirar arriba, luego podrá decir si pudieron cumplir o no; el Ministerio nunca podrá desempeñar las funciones que tiene asignadas, eso está claro, es la historia de desempeño del sector agropecuario, el papel que cumple el Ministerio de Agricultura lo que da la respuesta sin mucha necesidad de análisis.

No quisiera desacreditar el tema, pero me parece innecesario hablar de la nueva institucionalidad y todo eso, pues creo que si no miramos hacia adelante, nos quedamos simplemente viendo problemas de diagnóstico de las instituciones y no vamos a responderle verdaderamente a las expectativas que en este tema genera la Misión; por la forma en que estamos tratando de llegar a los temas, no vamos a responder estas expectativas y sería muy lamentable.

REFORMA AGRARIA Se escuchan unas observaciones muy especiales en el momento en que se está haciendo la



reflexión y las condiciones que se están desarrollando en el país que nos llevan a una nueva constituyente. Me gustaría llamar la atención sobre el tema, pues siempre que hablamos de constituyente, de reformas, hablamos de reforma agraria. Y la reforma agraria en este país tiene una connotación que data de los años '60, pero el problema de la reforma agraria hay que hablarlo como un problema de mercado de la tierra, de tributación de la tierra, de conflictos con la tierra y no solamente si vamos a repartir una tierra o no; porque si no lo vemos desde un punto de vista más amplio, terminaremos repitiendo el mismo discurso y no avanzaremos hacia un concepto mucho más amplio, que es el que nunca se ha dado. Hay que abrir un camino, hay que poner a pernoctar la tierra, si queremos tener una reforma tenemos que, de manera tributaria, hacer valer la tierra lo que vale, y no seguir siendo un mecanismo de articulación al capital que es lo que ha venido ocurriendo hasta ahora.

Intervención, U. Javeriana

ESTRUCTURAS MENTALES — Todos estamos de acuerdo con que deberíamos ir a la descentralización y tenemos razones desde diferentes perspectivas. El problema está en que estamos enfrentados a una situación tremendamente compleja y nuestra comprensión, nuestra manera tradicional de mirar las cosas, no es suficiente.

PARTICIPACIÓN SOCIAL La descentralización es un proceso que estamos impidiendo que se de en Colombia, y lo impedimos porque tenemos una estructura para mirar el problema agrario y una estructura institucional derivada de esa manera de mirarla absolutamente inadecua-

da, para permitir que el proceso de participación social se produzca. Creo que deberíamos centrar la atención fundamentalmente en los aspectos que en nuestras instituciones están impidiendo que el proceso se de, y creo que todos sabemos cosas bastante sencillas.

Por ejemplo, el problema **EL TRÁMITE PRESUPUESTAL** del trámite presupuestal en Colombia limita la participación ciudadana; nadie cree en esto, no hay ninguna institucionalidad que responda ágilmente a las necesidades planteadas en ninguno de los sectores, ni por el sector privado ni por el sector de los pobres, si se quiere llamar así, sencillamente no respondemos ágilmente. Es tal el trámite institucional, hay que dar una vuelta tan grande que, finalmente, cuando llegan los recursos ya los problemas han evolucionado a otros mayores, para los cuales se requiere volver a hacer una gestión y eso, sencillamente, desestimula la participación.

Otro aspecto es la sectori- **SEGMENTACIÓN** zación, la segmentación **INSTITUCIONAL** de nuestras instituciones. Para las gentes de carne y hueso hay problemas concretos; para los intelectuales y para las instituciones hay problemas de tierras, desarrollo tecnológico, comercialización, cada uno con su propia dinámica, vistos en una generalidad, en un proceso de abstracción que no responde para nada la concentración que tienen en lo concreto los problemas del país en el campo.

Pero no solamente eso; **INSTITUCIONALIDAD** tenemos una instituciona- **ESQUEMATIZADA** lidad absolutamente esquematizada, sabemos que en Colombia



hay problemas de tierras de múltiple y diversa condición, el problema de tierras no es el mismo en ninguna parte, y sin embargo generamos una institución para tratar un problema: tierras, uno, ese que nuestra torpeza mental nos ha dicho que es el único resistente.

LAS INICIATIVAS DE LA GENTE

Simplemente quiero sembrar la inquietud de que para descentralizarnos —y hablo de la descentralización no solamente para los pobres en cuanto puedan fructificar su iniciativa privada, si lo quieren ver por ese lado— debemos dejar fructificar las iniciativas de la gente, y no lo hacemos porque nosotros no somos capaces de vivir en un mundo que no nos quepa en nuestra mente.

Me quiero referir al tema de la gobernabilidad que es el problema de querer gobernar. Si nosotros aceptamos la complejidad y diversidad y somos conscientes de que quizás podamos ser un poco más modestos y evitar la pretensión de gobernabilidad, una situación como la que tenemos, posiblemente logremos transformarla.

Intervención:

INVIABILIDAD DEL ESTADO

— Hay hechos recurrentes del Estado colombiano que se pueden ver casi en todas partes y que demuestran la incapacidad del Estado para atender y no cierra sus circuitos; se da la reflexión sobre esto y al final no pasa nada, el Estado no retroalimenta con la reflexión la posición de la gente, no hay aprendizaje. Y la incapacidad de aprendizaje implica inviabilidad automáticamente, por eso hay quien dice que el Estado colombiano es inviable.

La inviabilidad surge de la desazón que produce el déficit de reflexión del Estado y no tenemos la posibilidad de aprovechar esas condiciones. Quizá falta poder en la capacidad de gestión del Estado o, sencillamente, una forma de generar esa capacidad sería hacer unas instrucciones más generales para que las instituciones puedan aprender por sí mismas y recuperar el aprendizaje convertido en reformas y no en reaccionismo.

R. Echeverri:

— Hay un elemento que se puede recoger de las discusiones, y es que es muy importante tener un mapa de la institucionalidad y de lo que estamos hablando en el tema; y en ese sentido hay que hacer un esfuerzo para encontrar los elementos y los papeles que tiene cada uno de esos elementos, algo así como la anatomía y fisiología de la institucionalidad.

UN MAPA DE LA INSTITUCIONALIDAD

En la discusión hay unos elementos de clasificación que parecen importantes para hacer ese mapa teniendo en cuenta que, cuando hablamos de institucionalidad, hay una plasmada en organizaciones y otra que no se plasma en organizaciones pero que forma parte del mapa.

Uno de los elementos que ha surgido con fuerza es el papel normativo que el sector tiene con un conjunto de leyes, muchas de ellas de muy difícil articulación.

En elementos institucionales no organizacionales están los elementos del Estado y me parece que hay que destacar dos elementos: los que permiten que la democracia y los mercados funcionen, eso tiene que ser una preocupación.

Las organizaciones tienen que jugar unos

roles dentro de espacios dictados por esa institucionalidad no organizacional; ahí van, lo que Fernando denomina, las reglas del juego; y hay que hacer un esfuerzo para que no lo perdamos de vista; en esto interpreto el planteamiento de Juan José en el sentido en que al mirar cada uno de los componentes, no perdamos la vista global del marco y del mapa.

Tenemos que ir más allá de lo que es formal. Creo que en la Misión es un esfuerzo de esa institucionalidad; los actores nos hemos planteado un ejercicio que se constituye en un tipo de institucionalidad virtual que debe permitir dar elementos de trabajo y de solución. Y me parece que un punto de partida es ese mapa, el cual tiene unas lógicas y unos principios fundamentales, algunos sobre los cuales podemos aportar y otros, que creo que no están en discusión, son principios que uno puede recoger de la sociedad.

Los principios de centralización, de democracia participativa, del respeto a la diferenciación, de entender que nosotros no somos un país homogéneo y que en esa diversidad está una de las riquezas más importantes de la nación, el sentido de eficiencia en el juego de la competitividad en el mercado, son otros elementos que nos sirven como base para construir las lógicas de ese mapa.

Otros elemento es la cierta tendencia de ver la institucionalidad reflejada en las instituciones de gobierno.

EL PAPEL DEL ESTADO En las distintas fases de un proceso de ampliación democrática o de profundización de la democracia o, en términos económicos, de los procesos de eficiencia económica hay una discusión sobre el rol del Estado en

cada una de las etapas del proceso. Siendo muy simplista en el análisis, algo que se excedió en el momento en que iniciábamos las políticas de apertura pudo hacer creer que el papel del Estado iba a ser desde el principio el de dar los pasos más avanzados de ese proceso, y un retiro brusco del Estado en ciertas responsabilidades genera grandes deterioros en condiciones específicas de grupos particulares de la sociedad.

La discusión sobre el papel del Estado, tiene que ser una discusión que anteceda el análisis de las instituciones hacia su interior, es decir, lo que tiene que ver con los temas de la eficiencia, de la reducción de costos de transacción, el impacto de las acciones de las instituciones y todo ese tipo de elementos.

Creo que, además del mapa, otro objetivo fundamental de este trabajo es lograr la mayor claridad posible sobre el rol del Estado. Y sobre la base de que ese rol como facilitador, promotor, líder en los procesos de consolidación de la democracia y de la convivencia, y pacificador y regulador de las reglas del juego que deben operar para que el resto del proceso funcione, se deben tomar decisiones sobre lo que debe hacer cada cual dentro de ese esquema.

Esa lógica básica, más las funciones del Estado, nos deben poder determinar las unidades de medida con las cuales vamos a hacer una evaluación y una valoración de la institucionalidad que poseemos.

Hay muchos elementos que comparto, por la vivencia que tuve en el Ministerio, acerca de la gran dispersión institucional y la gran dispersión de elementos que hay en el sector agropecuario colombiano. El mapa de la institucionalidad gubernamental colombiana es terriblemente complejo y



contradictorio para las lógicas que pretende impulsar y, en ese sentido, me parece que los análisis de operatividad de sus funciones, como sistema articulado debe dar una primera definición.

El tema grave sobre el análisis de las instituciones es saber si van en la dirección correcta; porque ir bien en la dirección equivocada, o ir mal en la dirección correcta son situaciones radicalmente diferentes, es un estudio que debe hacerse sobre los programas e instituciones del sector agropecuario, y plantearse si deberían existir.

Somos un país muy rico en instituciones y en elementos para el sector rural, sin embargo, el impacto que tiene todo ese complejo de instituciones es muy pobre y ahí radican los problemas.

Otro tema es que las razones por las cuales las instituciones no operan, aun teniendo objetivos y roles claros, son de la cultura organizacional. ¿Qué pasa con los temas de cultura organizacional, de calidad de la gestión y del recurso humano, de la formación y de la preparación, de la motivación, del compromiso, del flujo de recursos y todo este tipo de elementos que son fundamentales para hacer planteamientos y propuestas sensatas y viables en el proceso de análisis institucional?

Intervención:

EL PRAGMATISMO — Cuando uno lee los proyectos que finalmente se aprobaron y se implementaron, por ejemplo, para la aplicación de las comunicaciones en Guatemala y en Indonesia, encuentra que uno de los parámetros más importante que tuvieron en cuenta el Estado y el sector privado, cuando estaban

llegando a este tipo de reformas, fue el del pragmatismo y el realismo en términos políticos. Es decir, ¿cuál es el costo real para la sociedad?, ¿cuál es la viabilidad política de esas transacciones? y ¿en qué medida los costos de transacción llevan a un equilibrio político?.

Alguien mencionaba una nueva asamblea constituyente, bueno, excelente. Si sale una nueva asamblea constituyente pues uno dirá que el Estado no tiene límite, es decir, está abierto a posibilidades de reformas institucionales, de las reglas de juego de los agentes privados del Estado; pero mientras eso no sea una realidad uno tiene que ser concreto y pragmático.

Sobre el papel de los agentes privados del Estado hoy en día, vuelvo al cuento que si hay una tradición e institucionalidad política en el manejo de estos entes en el ámbito local por parte de los políticos, uno no puede desconocerla; este es un elemento fundamental que tiene que tomarse en cuenta y el diseño institucional debe incorporarlo.

TRADICIÓN POLÍTICA

Otro aspecto es tener los instrumentos para que la institucionalidad sea viable, funcione; pero uno no puede desde un principio desconocer las reglas del juego o unas condiciones determinadas, que sería el objetivo de una institucionalidad ideal, sino una institucionalidad que tiene que funcionar para el sector, en condiciones concretas y con actores concretos. Para nosotros es importante el pragmatismo, el realismo, la viabilidad de lo que vamos a hacer en términos de institucionalidad; ahora que queremos que el mercado funcio-

CONDICIONES Y ACTORES CONCRETOS

ne, haya participación, democracia, que sea eficiente etc., y que funcione para la apertura, todo eso hay que tomarlo en cuenta.

SABEMOS QUÉ NO QUEREMOS Sí, sabemos lo que no queremos, y ahí están los trabajos de la Contraloría y cantidad de documentos que hay en Fedesarrollo, lo que ha hecho Jorge Enrique Vargas: sí, sabemos lo que no queremos, pero también tenemos una idea para donde queremos ir y ¿cómo lo vamos a hacer? ¿qué es lo prioritario? ¿cuáles son las instituciones más viables y eficientes? ese es el punto y en eso estamos.

Intervención:

— Después de la reforma, yo decía, y ¿de aquí para dónde cogemos?, ¿cuál es la esperanza, doctor Luna?

Intervención:

INSTITUCIONES QUE INDUCEN LA CORRUPCIÓN — Para resolver las inquietudes del pragmatismo, yo no variaría la reforma rural que cuente con los politicastros como un bache, eso es una parte. Pienso que en las instituciones de hoy no se ve tanto la corrupción de los politicastros y la de los nuevos políticos en el ámbito de la economía campesina que es la cuestión de fondo, porque todo está tan mal diseñado que no hay remedio.

GENERACIÓN DE AUTONOMÍA En esas circunstancias la corrupción va a emerger de todas maneras, porque las instituciones colombianas están hechas de tal manera que inducen a la corrupción, donde no hay transparencia, no hay posibilidad de aprendizaje y los circuitos no se

cierran. La respuesta es que se requiere un trabajo que no es sencillo pero que tampoco es del otro mundo: un reventón institucional con base en unas líneas principales y modernas de pensamiento, entre las cuales tenemos la generación de autonomía, no sabemos cómo todavía, pero es necesario que se entienda que se necesita mucha autonomía y al mismo tiempo mucha atención, porque el país tiene pocos elementos; y si los alcaldes tiene que ejercer la autonomía y hacen lo que se les da la gana, entonces claramente entra el dilema del control permanente.

Los gobernadores de Antioquia y Chocó, hicieron un convenio para construir el canal del Darién, un espectáculo de autonomía que es lo más lamentable del mundo, porque hay una riqueza de diversidad en las zonas vírgenes, que no es propiedad sólo de los colombianos sino que es un patrimonio mundial.

La reflexión sobre la autonomía es crucial. Hay cosas que se pueden hacer y bastaría con que las dejaran hacer. Me parece que hay que buscar la manera de no retroceder en materia de descentralización y de confianza en lo local; se habla mucho de corrupción local, aunque aquí en Bogotá hay tantos contratos que con uno sólo barren cinco municipios de los pequeños, y por tanto, hay más denuncias en lo local que en lo nacional. Por ejemplo, no conocemos ningún municipio donde todo el consejo esté de acuerdo, siempre hay una parte de imposición que permite ver que hay más controles en lo local, donde siempre ha habido corrupción, pero también hay balances en que hay que dejar que la gente aprenda y por eso controlar a Bogotá es absolutamente imposible.



SISTEMA DE SOPORTE ARTICULADO La reflexión se estaba dando sobre la distribución entre lo empresarial y lo social pero, además de esa función, parece más importante la articulación. Y en el sistema de soporte que está planteado, el cual no distingue en el campo entre el señor que tiene una fábrica que emplea treinta obreros rurales y el capitalista que busca ser próspero en el campo, él es un punto en el sistema de soporte que también está con el sistema; de manera que crear mercado en el campo y llamarlo como lo dice la Fao, una ocupación no rural por cada tres asentamientos de campesinos en el ámbito familiar etc., es un asunto que conviene a todos, inclusive al señor que vende las armas, o el de las hojas, o el del transporte etc. Generar un sistema económico en el campo colombiano que ligue a los grandes y medianos productores, a los campesinos sin tierra y a los jornaleros.

LA VARIABLE REGIONAL La perspectiva en que la variable regional es la principal, es adecuada, esa es mi propuesta. Es más adecuada que cualquier variable sectorial, porque al fin y al cabo la meta de desarrollo está en las manos de esa gente que está allá, sea para cultivar tabaco, lo importante es que tengan las posibilidades básicas que les permitan lidiar con los cambios en el entorno y que tiene gran contenido educacional en lo que es participación, espacios para proponer, aprender y participar etc. Si uno mira sobre la base sectorial, que es necesario, pierde la visión del campo, sencillamente estará compuesto por la visión de él, de los campesinos, que es donde están los propietarios, la cooperativa, los pequeños propietarios, las instituciones públicas, la Caja Agraria, pero también privadas, las cooperativas, y es

como lo que el país llamaba: el nuevo trato entre la sociedad civil y el Estado que se va construyendo. Porque el problema de los decretos es que construyen una institucionalidad para todo el país de un solo plumazo, y resulta que a eso hay que darle más flexibilidad para que la gente la vaya construyendo en parámetros más amplios, de acuerdo con su lugar.

En el Incora no pudimos hacer nada de la famosa coordinación porque el funcionario de esta institución tenía determinadas facultades y competencias que no coincidían nunca con el de la Caja Agraria, ni con el del Inat, ni con el del Dri, entonces, cada rato tenía que consultar si en esto tenía poder o si tocaba desde la regional vecina. No hay ninguna duda de que ese montaje del centro sobre la región no solamente no ayuda y no es neutral sino que impide la posibilidad de hacer cosas.

SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO

Hay una gran ausencia del Ministerio del Interior que es el encargado de desarrollar el tema de la descentralización en Colombia, eso lo reconocen hasta en el gobierno. La Red de Solidaridad ha remplazado el Ministerio del Interior, pero el problema de esos cambios es que son paraestados que se están formando y después, ¿quién se va a encargar de eso?.

Todo tiene que cambiar de manera adecuada que permita vigorizar la expresión local de la inteligencia de la gente, y de sus deseos y errores, pues, de qué otra manera se puede avanzar.

Otra palabra enorme al lado de autonomía es el **EL CONTROL SOCIAL**

control social. No se puede hablar de éste si no existe la autonomía, es decir, cuando un ciudadano, un grupo de campesinos y los hogares comunitarios se enfrentan con una institución pública, allá en lo local, si dicha institución no tiene autonomía, ellas no pueden hacer reclamos sino sólo quejas porque esas instituciones locales dicen que eso depende de otro lado. Cerrar los circuitos en lo local generará autonomía a las instituciones para que el circuito de la institución y de la sociedad civil que la rodea y sobre la cual tiene acción, se cierre. No es responsabilidad actualmente de muchas instituciones porque no tienen autonomía y la verdad es que uno puede ver claramente que entre más autonomía tengan las instituciones es mayor su capacidad de aprendizaje. Finalmente, el actor local tiene que responderle a la gente y no puede sencillamente decir: eso es arriba, porque hay que generar autonomía para dar respuestas, y justamente los ministerios deberían estar más preocupados por la actuación del sistema como un todo que, por aquellas cosas que el otro tiene que hacer autónomamente, entonces hay papeles solapados.

EL ENGOLOSINE DEL PODER El Estado tiene problemas como meterse de ejecutor, realizar cosas, dar permisos, hacer inversiones que no son muy viables, es decir ejecuta actividades que no generan capacidad de transmisión urbana; le es difícil soltar el poder, y si no que la gente de Planeación ayude a generar capacidad de planeación local allá y no que piensen por nosotros.

NO HAY DESCUBRIMIENTOS Nos vamos a equivocar, pero con seis o siete líneas principales hechas con bastante valor, en el sentido de ser consecuentes con lo que

pensamos, uno podría ver un Estado rápidamente bien distinto; porque, además, no nos estamos inventando una larga tradición, por ejemplo, la delegación inversa que se presenta en el Estado colombiano, donde los ministros deciden si el capitán raso realiza determinadas funciones, o la posición del ministro en las juntas directivas donde como Ministro de Comunicaciones responde por Caprecom y, éste que está para entenderse con todo lo referente a comunicaciones, tiene que entenderse con los médicos, los parques y los delitos de determinada persona.

El Estado está mal inclinado, y eso no es un descubrimiento. Aunque sabemos en qué puntos está mal al referirnos a ellos encontraremos algunos de menor valor que son más estructurales y podemos ir dando lugar a que la misma gente vaya reconstruyendo el Estado colombiano y se le devuelva la confianza, que es la única manera de disminuir algunas notas de amenaza, y en eso coincidimos con Fernando. A más confianza se limitan los circuitos cerrados de aprendizaje: donde yo prometo algo lo cumplo, y cierro el circuito con dignidad, y no dejamos que el paro campesino termine en un pliego de ofertas que no se cumplió, y se tiene que realizar otro paro campesino para ver si se logra algo, y así se llega al incumplimiento de quinto orden. Se necesita recuperar la confianza.

Construir o reconstruir un Estado sobre la base de la confianza es una posibilidad y en el campo se puede, precisamente por una razón que quiero mencionar para terminar. No hay un sector en donde pudiera haber más consenso de desarrollo que en el campo, y la pregunta que hace la gente es: ¿y quién es el que se opone a llegar a estos



alcances? Y uno se da cuenta que es un número ínfimo de colombianos el que no estaría de acuerdo con el desarrollo en el campo, no les conviene que se resuelva.

Intervención:

IMPOSICIÓN DE MODELOS — Hay una serie de planteamientos muy importantes pero obviamente faltan muchos. Se habla constantemente de descentralización y me llama la atención ver como hay unos argumentos concretos donde se defiende dicho proceso. De manera que cuando se habla de la intencionalidad y de la institucionalidad, que trasciende el aspecto eminentemente burocrático, también llama la atención cuando el doctor Bernal hablaba de los costos de transacción —no sé si muy eufemísticamente o qué— se estaba tratando de justificar la forma de obtener recursos del Estado por sistemas *non sanctos*.

En el 60 y 65 también llamaba la atención que se hablaba de temas como este de la institucionalidad, e instituciones que tienen una repercusión más que nacional vinieron a imponernos una serie de modelos que son precisamente los que nos desculturizaron, y se rompió un esquema de crecimiento y desarrollo que traía el país en el mismo tiempo mencionado, y que se ataca hoy con beligerancia y se dice que hay que modificar.

PAÍS DE REGIONES Entre las cosas que no se dijeron en la reunión, quiero llamar la atención sobre una que en el diagnóstico que se hace del sector agropecuario no se incluye. El diagnóstico hay que contextualizarlo espacialmente, porque no se puede hablar en genérico para el país,

como se ha hecho aquí. Me estoy refiriendo a un 30% y 40% del territorio nacional, donde se encuentra un 30% de minifundio y un 70% que está subutilizado, y el resto del país está constituido por un 20% o 25% que está completamente deshabitado y que carece de bosques, me estoy refiriendo concretamente a la Orinoquia, donde el sector privado está haciendo una acción y va adelante del Estado, y está haciendo una reforma agraria en la Orinoquia mientras el Estado está sentado mirando qué va a pasar en esa región. Llámese sector privado, paramilitares, guerrilla, narcotráfico, lo que ustedes quieran, pero están haciendo una reforma agraria en una zona muy importante.

Mucho se ha hablado de que necesitamos un nuevo esquema de desarrollo y no lo hemos aplicado, y aquí tendríamos la oportunidad de hacerlo, porque es una zona despoblada, sin vías, con unos recursos naturales inigualables.

Luego, podemos hablar del otro 60% o 70%, que es la parte opuesta a esta área, que es la cubierta por bosques, donde se encuentra un patrimonio riquísimo y donde existe todavía una biodiversidad que, inclusive, estamos *ad portas* de que se empeñe y se está discutiendo en estos días en la prensa y en todas partes; ahí se carece de institucionalidad, ya que el gobierno, o el Estado, no tienen metas claras, y no solamente el Estado, la sociedad tampoco tiene metas claras para el desarrollo en esas áreas.

Considero que habría que diferenciar bien esas tres regiones del país en términos generales, sin hablar de las regiones políticas que ancestralmente se han conocido, para poder hacer una política de desarrollo del sector rural.



Intervención:

INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL — Creemos que algo que le puede servir a la Misión es que el Estado aplique el concepto de no-intervencionismo, como lo viene haciendo para los sectores privados de la zona rural, pues cuando se trata de interpretar el papel intervencionista del Estado, se debe tratar si invierte en lo social o no.

INSTITUCIONES QUE DEFINEN TODO Nosotros desde la sociedad civil, como sectores privados, hemos venido planteando que eso del modelo político de la apertura se ve realmente al interior de nuestro país y lo interpretamos con el hecho de que las instituciones no tienen por qué seguir imponiendo las cosas dentro de un marco político en el que dice que es necesario que haya una participación mucho más dinámica de los sectores privados y sociales. Lamentablemente todavía las entidades y las instituciones no han sufrido el proceso de apertura y siguen predeterminando todo, por ejemplo, el caso de Planeación, que le define a cada cual lo que debe hacer, pasando por encima del saber de todo el mundo.

Nosotros, desde los sectores campesinos, hemos pedido que nuestras organizaciones deben ser orientadas, administradas y dirigidas a partir de nosotros mismos, pero el Estado sigue imponiendo la manera de organizarnos, y yo no sé a quien, en el Ministerio de Agricultura se le ocurrió que ya no vamos a depender de este organismo, porque primero, éste no va a intervenir más y segundo, porque se iba a aplicar la descentralización. Entonces, a partir de un decreto, que lo expidieron casi a escondidas, las delegaciones gremiales dependen de las

secretarías de gobierno de los municipios y de las cámaras de comercio. ¿Cómo así?, por qué no le dejan a las organizaciones sociales y gremiales el libre derecho a que pertenezcan o se rijan, normativa o ideológicamente por sus entes nacionales o al fondo que ellos quieran. Pregúntense ¿qué puede incidir un secretario de gobierno municipal que no es el que maneja la agenda política del alcalde, para aplicar la descentralización y los manejos administrativos? El maneja las políticas, las alianzas, las componendas, los acuerdos en el concejo, ¡de nombre!; es así, como pusieron las organizaciones campesinas supeditadas a una clase politiquera y clientelista que se da en esos escenarios. Pero, además, nos mandan con unos nuevos requisitos a las cámaras de comercio, en donde para expedirse el papel se depende del número de ceros que lleve el billete que estamos pasando.

Entonces, fíjense ustedes como desde el Estado y las instituciones no aplican los contenidos políticos de apertura y siguen amarrando e incidiendo sobre todo lo que los sectores públicos, privados y sociales queremos.

El otro día decíamos que se tiene que hacer la reforma agraria en este país y hemos hecho concertaciones con los gremios, con Fedegan y con los funcionarios del sector público encargados. Ya el doctor Luna ha dado una explicación sobre lo que ha pasado con varias de esas propuestas y siempre es alguien del Estado el que dice cómo es que se tiene que hacer la reforma agraria desde una institución y no es como la quieren los sectores de la sociedad y los privados.

Hemos venido diciendo que queremos el crédito rural, que se aproveche el Ahorro

Nacional Rural que hay, para que podamos nosotros mismos diseñarnos una propia política de financiación de los cultivos, y alguien dijo: ¡No! el sector rural tiene que tener la misma línea de financiación de los sectores comerciales y punto. Y ahí estamos, con el hecho adicional de que el crédito se acabó. Hablamos de política de crédito, cuando hasta el año pasado había venido desapareciendo el crédito de los pequeños productores y en este semestre el bajón fue para los créditos de los grandes y, al paso que vamos, las instituciones de crédito que hay nos están hablando de política financiera para el sector rural y con las gestiones que tenemos que hacer: ¡no nos engañemos!.

CULTURA DE NO PAGO - CULTURA DE LA USURA Doctor Echeverri: uno no sabe qué entidad del gobierno —porque además lo macartizan— salió con el cuento de que se creó la cultura del no pago en los agricultores. No se si es que en el gobierno no saben que para que uno pueda tener una deuda, está supeditado a cinco o seis meses del ciclo productivo de la cosecha, de tres o cuatro meses que le paga la entidad que le compra, y entonces, el crédito lo tiene planificado a plazos máximos de hasta seis meses; además, creo que no saben en el gobierno que, un ganadero para vender su ganado está supeditado a que la guerrilla no tenga un retén, como lo ha hecho durante meses cuando se bloqueaban las salidas de la ganadería en la zona, que el precio de las plazas ganaderas del país le permitan sacar el ganado para venderlo y así dar cumplimiento a las tasas de interés que le tienen pactadas. Eso parece que no se supiera y entonces todo se dispone de una manera que no corresponde a las realidades del país. De todas maneras, nos dijeron que fue que

se nos creó la cultura del no pago, pero nadie ha dicho nada sobre la cultura de la usura que impone el sistema financiero hacia el crédito hipotecario. Mire: un crédito que se vence y al siguiente día se sube entre el 15% y 12% por pagos de interés de mora y del 10% al 20% por lo que hay que pagarle al abogado de cobro jurídico y en esas condiciones hay que hacer los arreglos del crédito, sin derecho a ninguna reclamación, porque eso es lo que dice la norma, eso es usura. Entonces, hace falta que nos digamos aquí muchas realidades que tenemos en el sector rural.

Al Dri lo vemos como **RECURSOS PARA EL FOMENTO** fuente de apoyo presupuestal a los municipios, en este momento así está, eso es el Dri; pero no de apoyo a los sectores productores de los pequeños y medianos campesinos, pues ¿cuántos son los proyectos con los que realmente los campesinos pueden incidir en las regiones para que esos recursos lleguen en su fomento? Son muy limitados, comparados con los que el alcalde sí puede tener para hacer una carretera, un monumento o lo que él quiera hacer.

Hay una situación que es **EL PLANTEAMIENTO DE LAS FARC Y LOS PARAMILITARES** necesario que miremos todavía mucho más de cerca para que sepamos por dónde orientar las recomendaciones de las Farc.

Me llamó la atención el planteamiento de reforma agraria que hacen las Farc y los paramilitares, yo pienso que eso es claro, y me atrevería a decir que estas son otras instituciones de este país, con una ventaja, que no tienen que pagar nada a Planeación para que les aprueben.



Intervención:

LA DEMOCRACIA COMO SUSTENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD

— Quiero dejar un tema expuesto. Creo que en Colombia hay muy buen diseño de instituciones, además hemos desarrollado una capacidad de entender instituciones, de hacer que funcionen y reformarlas y considero que, de cierta forma, se ha aprendido en el proceso. Pero hay una circunstancia esencial que hace que no funcionen y es que ninguna institución en la que tenga que ver la sociedad funciona bien si no hay un mínimo de democracia que la esté sustentando; no estoy hablando de empresa, como los que estaban aquí preocupados.

Mientras el ministro crea que está ahí para firmar y desarrollar otras funciones y no para prestar un servicio, mientras que el último funcionario que tenemos allá abajo se sienta con poder y respaldado por medios políticos —y más si él es una persona que ha sido puesta ahí para prestar un servicio pero mira al usuario como una persona de clase más baja, que no trata de igual a igual— no importa qué institución desarrollemos, no van a funcionar. El mismo hecho de que los usuarios reclamen a otros funcionarios implica un mínimo de democracia, de respeto, para que ese funcionario acepte el reclamo y se sienta obligado a atenderlo, o por lo menos contestar con claridad lo que se le ha preguntado.

Creo que en sociedades más democráticas, y ejemplos hay, instituciones menos elaboradas, sofisticadas y peor diseñadas de las que nosotros tenemos, funcionan bien. Pero en el principio de respeto individual en la mínima democracia que existe, para mí, recae todo el problema de la ineficiencia, los

costos, etc. Ese problema reside en que nosotros no vivimos la democracia en los distintos niveles, y es algo que debemos respetar alguna vez.

Intervención:

— Las instituciones se convierten en un factor de entorpecimiento y más si ahora tienen costos de transacción. En la situación concreta del sector agropecuario, donde existen organizaciones sindicales y son actores —bajo una visión de participación democrática, de concertación— se trabaja con el criterio que es posible obligarlas a llevar ese proceso de cambio de profunda transformación de las entidades y, lógicamente, de adoptar una visión distinta, y el movimiento sindical está en ese proceso de transformación porque si no, va a presentar una actitud con la cual va a desaparecer. Me preocupó mucho esa visión, pero de todas maneras ahí estamos, y como organización sindical estamos dentro de esas instituciones. Y si se nos mira como un factor de estatización y de confrontación, va a ser distinto el papel, a que si se nos viera unidas con la Misión y se nos compromete con las comunidades del país y se nos vincula a un proceso de cambio muy profundo desde estas instituciones.

Intervención:

— Un tema que a mí me interesa es el de los agentes dentro de la sociedad —y veámoslo en términos coloquiales— los agentes que quieren sacar ventaja. Para dar un ejemplo, cuando se protege a los lecheros y a los ganaderos, o se

ORGANIZACIONES SINDICALES QUE SE QUEDAN

AGENTES QUE SACAN VENTAJA

abren las importaciones de los cereales, es obvio que alguien saca ventaja, y una buena razón para que la agricultura haya crecido es que los costos de las materias primas bajaron, lo que favoreció a los agricultores; pero, ¿qué paso con los consumidores ¿se favoreció al consumidor?, esa sería una buena pregunta. Además, el hecho de que se limiten las importaciones de leche, los productores de leche son beneficiados porque pueden mantener un precio alto, o el caso de los azucareros; sería muy interesante ver si se abre el mercado de azúcar, qué pasaría con los precios de este producto, y así en todos los sectores, no sólo en el sector agropecuario, puede ser con el de comunicaciones, de servicios etc.

En toda sociedad hay agentes que se benefician con los arreglos institucionales, y se benefician porque condicionan el mercado, porque tienen el monopolio, o porque no pagan lo que deben pagar, ese es el concepto.

LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LOS SINDICATOS Eduardo Wiesner ha investigado los medios de comunicación, de salud y de educación y dice que estos son sectores donde el Estado produce unos bienes, es decir, educar los niños o los jóvenes, atender los problemas de salud de la población y dar servicio de telefonía al sector de las comunicaciones; Eduardo dice que el Estado interviene ahí con costos de

transacción muy altos, eso quiere decir que los bienes que produce el Estado en esos sectores podrían ser más baratos, la unidad de producto del bien en cada uno de estos sectores podría ser más barata, pero no son más baratas porque los costos de transacción son muy altos y ¿quiénes son los que encarecen esos costos de transacción?, ¿quiénes son los que hacen que el bien que se produce sea muy caro? Y Eduardo dice que los sindicatos, porque éstos tienen un gran poder de negociación dentro de cada uno de esos sectores y están permanentemente reclamando a la sociedad parte de la inversión que da la producción de esos bienes, y si la sociedad dedica más recursos a la producción de esos bienes, entonces el sindicato pasa a pedir más participación de esos recursos que la sociedad está dedicando a la producción de bienes en cada uno de esos sectores. El concluye diciendo que hay que controlar de alguna manera el poder que tienen los sindicatos dentro de estos subsectores, para que la producción de estos bienes sea más barata y para que la eficiencia del resto de sectores sea mayor.

No estoy diciendo que por política el Estado debe atacar la organización rural, sino que hay agentes dentro de la sociedad que se benefician al quedar debiendo y en un trabajo que se presenta, se dice: los que más se benefician y son obstáculo para encontrar una producción de bienes eficientes son los sindicatos.

OTRAS PUBLICACIONES

- DOCUMENTO 1: MISIÓN RURAL: TRANSICIÓN,
CONVIVENCIA Y SOSTENIBILIDAD**
- DOCUMENTO 2: RED TRANSITAR**
- DOCUMENTO 3: TRANSICIÓN**
- DOCUMENTO 4: CONVIVENCIA**
- DOCUMENTO 5: SOSTENIBILIDAD**
- DOCUMENTO 6: ¿PUEDE EL SECTOR RURAL
COLOMBIANO SER UN
JALONADOR DEL DESARROLLO
ECONÓMICO?**

**Se terminó de imprimir en los
Talleres de Ascopar,
el 4 de mayo de 1998**

IICA
MISION RURA
#2
1998
MFN-5162
7

