

**LA CAPTURA DEL ESTADO VISTA DESDE LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AGRO INGRESO SEGURO. PERIODO
2007-2009**

JENIFFER ALEXANDRA MORENO CASTELBLANCO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS, GOBIERNO Y RELACIONES
INTERNACIONALES BOGOTÁ D.C., 2014**

“La captura del estado vista desde los procesos de formulación e implementación de la política pública
agro ingreso seguro. Periodo 2007-2009”

Proyecto de *Monografía*
Presentado como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Jeniffer Alexandra Moreno Castelblanco

Dirigido Por:
Angie Viviana Sánchez Cárdenas

Semestre I, 2014

RESUMEN

En esta monografía el interés es comprender la dimensión de la captura del estado, su complejidad y cómo ha penetrado en la cultura política institucional de nuestro país; así mismo, el análisis permite entender el grado de influencia de los grupos de poder para lograr leyes y regulaciones a favor suyo en detrimento del interés general.

Este trabajo aborda dicho fenómeno en los procesos de formulación e implementación de la política pública de Agro Ingreso Seguro – AIS— y explica consecuencias y efectos de la captura del Estado en su gobernabilidad y eficacia social. Para ello se desarrolló una investigación de tipo documental que permitió identificar el grado de legitimación de los propósitos de la política pública poniendo en perspectiva la intervención de agentes capturadores en el proceso de implementación de la política Agro Ingreso Seguro.

Palabras Claves:

Captura del Estado, Política pública, Agro Ingreso Seguro, Zona gris, formulación e implementación de políticas públicas.

ABSTRACT

In this monograph, the interest is to understand the Capture of the state dimension, its complexity and how it has penetrated the institutional political culture of our country (Colombia). The analysis also allows the understanding of the scope of power groups influence to achieve the approval of profitable laws and regulations, in prejudice of general interest.

This paper addresses that phenomenon inside the formulation and implementation processes of Agro Certain Income (AIS-Spanish initials) and it explains the state's capture consequences and effects over the governability and its social effectiveness. For that purpose the research developed a documental inquiry that endorsed the identification of the public policy purposes of legitimation, and placing in perspective the intervention of captivative agents in the implementation of the AIS policy process.

Key words:

Capture of the state, public policy, Agro Certain Income, grease zone, formulation and implementation of public policy.

“Distintos sectores de la sociedad, incluyendo la academia, círculos de opinión, así como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, deben comprometerse en comprender, en su mayor complejidad posible, procesos como el de la Captura /Reconfiguración del Estado, máxime cuando sus implicaciones no sólo trascienden el ámbito puramente económico, sino que afectan directamente la vida y el devenir de múltiples colectivos de personas y alterna la misma vida en sociedad. Los efectos prácticos y morales de este compromiso son evidentes, de hecho, parece ser condición para el avance de Colombia hacia la consolidación de un Estado de Derecho, mediante un verdadero proceso democrático de transformación”

Luis Garay

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA CAPTURA DEL ESTADO-CDE	4
1.1. CdE: debilidad Estatal y poder	4
1.2. CdE: Poder y debilidad estatal	7
1.3. El delito sofisticado: Mecanismos y actores de la CdE	8
2. AGRO INGRESO SEGURO-AIS	11
2.1. El circuito legal: proceso decisorio de la política pública AIS	11
2.2. El sistema de acción de AIS: actores, procedimientos y criterios en las decisiones	16
3. AGRO INGRESO SEGURO: EL USO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	23
3.1. Resumen de hallazgos	23
3.2. El esfuerzo fiscal perdido: ¿una política reproductora de desigualdad?	28
3.3. La zona gris: procedimientos versus praxis	30
3.4. Problemas en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR	31
4. AGRO INGRESO SEGURO Y LA CAPTURA DEL ESTADO: DESLEGITIMACIÓN ESTATAL-EFECTOS DE LA CDE	33
4.1. El andamiaje de las redes de captura	33
4.2. La devastación y la corrosión de lo público	33
4.3. Reelección y aspiraciones presidenciales: los recursos públicos para uso privado	35
4.4. La Captura del Estado y el subsidio: ausencia de contraprestaciones sociales	38

4.5. Los costos sociales de la CdE: la trasgresión de lo legal y el debilitamiento de la ciudadanía activa	39
--	----

5. CONCLUSIONES	41
-----------------	----

BIBLIOGRAFÍA	
--------------	--

ANEXOS	
--------	--

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Resumen de hallazgos	24

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Cuadro: Beneficiarios de AIS
- Anexo 2. Documento: ¿pero quiénes son los actores de éste proceso?

INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento apunta a analizar y explicar el fenómeno de la Captura del Estado (en adelante CdE) a partir de la revisión crítica de los procesos de formulación e implementación de la política Agro Ingreso Seguro (AIS) en el periodo 2006-2009.

La exploración que se presenta como resultado de este ejercicio monográfico surgió a partir de un interés inicial por observar los alcances de los eventos desbordados de corrupción en el país, que en muchos casos tejen de forma determinada y planeada, las relaciones de interés y de poder para configurar un entramado tal, que las actuaciones ilegales quedan prácticamente en la impunidad y que además terminan reproduciéndose en la “moral social” de los ciudadanos. Estudiar la CdE como un fenómeno más amplio que la corrupción administrativa y política resulta fundamental para comprender su trascendencia, en un sistema político en el cual la transgresión normativa no sólo proviene de actores ilegales, sino que además los actores legales deciden optar por una suerte de ilegalidad- legal que aplican en detrimento de las funciones sociales, económicas y políticas del Estado.

En ese sentido, para la Ciencia Política son importantes los estudios que examinan los orígenes y las formas en que se presenta el fenómeno de CdE, ya que ponen en evidencia cómo éstos se producen y reproducen desde el Estado, y cómo constantemente procuran ser legales, estructurando situaciones que en últimas van en detrimento del bienestar general. Así mismo, comprender la CdE a través de las políticas públicas, uno de los lugares donde se pone en escena la captura, resulta como escenario privilegiado en términos de análisis para identificar momentos específicos en los cuales agentes despliegan sus confusas apuestas hacia la sociedad bajo la creencia que todo ello ocurre dentro del amparo de un *marco legal*.

La política pública AIS es una muestra muy particular en la que una acción planeada del Estado afectó la estructura económica del país en proporciones importantes y que además pasó por encima de los intereses de un grupo de especial protección como lo es el sector agrario. Por esto, comprender las formas de corrupción que se dieron en la creación e implementación del programa, no se puede dar de forma aislada, ni sólo a partir de hechos específicos en su aplicación, sino más bien dentro de la estructura política y sus implicaciones prácticas, en el marco de categorías analíticas tales como la CdE; más aún, resulta clave entender éstos aspectos de la captura a partir del momento de la creación de la normatividad y no sólo en el desarrollo de la misma.

Se sostiene entonces que AIS podría corresponder parcialmente a un caso de CdE acaecido al momento de diseñar y aprobar una política pública, con una desafiante intención de disponer del aparato del Estado para beneficiar intereses de agentes y actores que transitan en las instituciones estatales y que imponen su agenda en las etapas de ejecución e implementación. La pretensión por tanto, es identificar cómo se construyen y tejen esos entramados en torno a la definición, aprobación e implementación de la política pública AIS y establecer actores, propósitos y mecanismos de la captura de parte del Estado y de sus instituciones. No obstante, es preciso comprender a su vez los límites analíticos de la categoría CdE, en la medida que es recientemente cuando se comienza a abordar desde aspectos diferentes a los estrictamente económicos y en tanto se encuentra en desarrollo para abordar aspectos como lo político, social y cultural. Consecuentemente y como se demuestra en esta investigación, esta elaboración aún no corresponde a una construcción conceptual que permita encajar completamente procesos de captura del Estado de manera absoluta, más aún cuando dichos fenómenos se abordan en el marco de análisis de políticas públicas.

Realizar el trabajo de campo de esta investigación fue interesante, la asistencia a las audiencias públicas de cuestionamientos a Andrés Felipe Arias (Ministro de Agricultura formulador y ejecutor de AIS), dejó por un lado notar la importancia del caso, dada la contundencia y abundancia de pruebas, pero al mismo tiempo, debido a los resultados deja ver el bajo perfil que se manejó hasta el final¹. Las técnicas de investigación por tanto parten de la recopilación de resoluciones, actas de comité intersectorial, convenios y demás, proporcionadas en las audiencias públicas en contra de Andrés Felipe Arias. Así mismo, la revisión de prensa, se tiene en cuenta como un elemento valioso para entender el registro de este suceso.

Es así que en el recorrido de los cuatro capítulos escritos se irá dando por una serie de preguntas y cuestiones sobre el proceso de AIS. Parte además de entender cómo esta teoría de la CdE resulta pertinente para abordar las prácticas políticas en Colombia, por lo cual en el primer capítulo se realizó una conceptualización sobre la CdE en la que se muestra cómo este modelo es categorizado y construido conceptualmente, qué lo compone para efectos del análisis de un fenómeno de captura y cómo funciona.

¹ Ahondando en esta experiencia, se relata el recelo de la información de parte del MADR, que en un comienzo, sin ningún problema me brindaron cierta información vía digital, pero que al momento en el que se desata el escándalo, el acceso a la misma se volvió cada vez más complicada de encontrar, al punto que solicitaban casi 6 millones de pesos por ella.

Luego en el segundo capítulo se relata en qué consiste AIS- cómo se gestó, formuló y el papel que jugó dentro del Plan de Desarrollo 2006 – 2010 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, así como los hallazgos que permiten entender este proceso como un fenómeno de CdE. Esto se desarrolla, a partir del abordaje del proceso decisorio evidenciado en el gobierno, así como el contenido legislativo.

Más adelante, en el capítulo tercero, ya expuesto lo formulado y lo implementado, se empieza a identificar cómo AIS puede encajar en un proceso de CdE y una política pública para uso privado; esto a partir de una breve exposición de hallazgos y de relación con formas conceptuales utilizadas por Garay.

Y por último, en el cuarto capítulo, se describe el grado de degradación política y social, sobre todo los costos sociales y demás efectos que tiene la CdE a partir de las conclusiones que se desatan frente al análisis sobre AIS y, consecuentemente, el vislumbre de cómo ha permeado nuestra estructura política.

En síntesis, este trabajo (desde su construcción a la presentación de los resultados) se inquieta alrededor de la cuestión de cómo en este país se legitima que los captores (empresarios en este caso y otro tipo de actores en otros muchos eventos) tengan una penetración directa en la estructura del Estado, de tal forma que pueden (re)configurarlo en beneficio propio y a conveniencia para extender estructuras desiguales de dominación y poder.

1. LA CAPTURA DEL ESTADO – CdE

1.1. CAPTURA DEL ESTADO

El carácter moderno del Estado de Derecho es una atribución propia que deviene de entenderlo como una estructura estatal con la legalidad que le imprime el hecho que su poder está limitado por la defensa de las libertades, siendo el derecho una fuerza suprema que rige en todos los aspectos del poder. (García-Pelayo 1977, pág. 147-170) Esta estructuración da espacio para transformar instituciones y explorar proyectos sociales a través de la articulación de acciones jurídicas, políticas y sociales, como lo es la acción misma del Estado y las políticas públicas.

En torno a esta premisa, cuando se habla de Estado Social de Derecho (término acuñado por H. Heller en 1929) - se da cuenta de las respuestas a las exigencias históricas del modelo de sociedad europea de principio del siglo XX, que replanteó el modelo de Estado y la institucionalidad democrática con miras a superar las contradicciones e insuficiencias del Estado liberal de Derecho; así mismo, buscó dar un paso del Estado abstencionista al intervencionista en términos de proponerse la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. (Martínez de Correa 2011, págs. 2-14)

Los estudios teóricos recientes, han mostrado que la idea de democratización se incorpora al Estado de Derecho no sólo como un instrumento de elección sino como un proceso de la sociedad (en el sentido de la democracia social), en el que el estado se vuelve un garante de derechos, (Martínez de Correa 2011, págs. 2-14) como máxima del interés público.

Sin embargo, la distinción entre “lo público” y “lo privado” debe replantearse en tanto que la realidad de contextos como el colombiano muestran que alrededor de las actuaciones del Estado, se presenta un "entorno irregular" que "incluye áreas grisadas” (más adelante se hablará de la zona gris) en las que “es difícil precisar dónde comienza una y otra esfera" (Oszlak y O'Donnell 1995, págs. 99 - 128). En algunos casos se trata específicamente de la penetración de actores de la sociedad civil (y viceversa) donde se generan procesos de influencia, negociación y cooptación.

En este escenario,

[...] las políticas públicas que se desarrollan en el Estado Social de Derecho se encuentran inmersas en una ‘estructura de arenas’ que es dinámico y que se da en un proceso social ‘tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las cuales el estado y otros actores adoptan políticas’; en este sentido, los conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados de autonomía y

poder de los actores se convierten en el centro complejo de los estudios que analizan los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. (Oszlak y O'Donnell 1995, pág. 101)

En la historia particular colombiana, aparece como constante el desarrollo de reiterativos y desbordados fenómenos de corrupción, los cuales van más allá de la apropiación de recursos estatales y generan además de un debilitamiento netamente económico, una alteración de la moral individual y colectiva que hace parte de la cultura y que permea todos los ámbitos de la vida cotidiana, se despliegan fenómenos tales como la corrupción, el abuso de poder, la ingobernabilidad, el nepotismo, etc.; en detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía.

En este escenario, resulta más que necesario el despliegue del papel que juegan los medios de comunicación en su democrática tarea de informar y coadyuvar al seguimiento de las actuaciones del Estado y de otros actores significativos para el respectivo cumplimiento de sus obligaciones hacia la ciudadanía. Sin embargo, los conglomerados mediáticos tienen una deuda histórica con la democracia colombiana dado que lo que demuestran los hechos de corrupción es que se fraguan en procesos menos indagados e investigados por lo sutil de su naturaleza y, más precisamente, son posibles por efecto de la manipulación del ordenamiento jurídico e institucional (a través de la adopción o modificación de normas, decretos, leyes y políticas públicas) para lograr beneficios personales y/o particulares, en claro menoscabo del bienestar colectivo. Por lo mismo, se generan situaciones que afectan la legitimidad y la gobernabilidad del Estado, y es en ese sentido en el que se propone abordar dichos fenómenos en las políticas públicas a la luz del concepto *CdE* como categoría de análisis.

Casos como la corrupción en el sector público son sumamente frecuentes. Dicho sector es uno de los más amenazados por quienes con mecanismos cada vez más sofisticados, intentan favorecerse de las rentas y beneficios que proporciona el Estado, generando consecuentemente no sólo una inestabilidad a nivel económico, sino un cúmulo de situaciones que desvirtúan las capacidades de dicho sector y las razones que lo definen en esencia.

En ese contexto, se hace pertinente para el presente estudio la expresión *Captura del Estado*, la cual, empieza a visibilizarse y difundirse a partir de diversos estudios desarrollados por el Banco Mundial, en los que se estudia la gobernabilidad en algunos países de Europa Oriental que se encontraban en transición democrática posterior a la Guerra Fría y que además estaban insertándose a la economía de mercado. En ese sentido, Luis Garay la define de la siguiente forma:

[...] una forma de corrupción económica a gran escala en la que agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas en la búsqueda de favorecer

sus propios intereses egoístas y en detrimento del bienestar general [...]. (Garay Salamanca 2008, pág. 5)

No obstante, en un país como Colombia y como otros que tienen una democracia y una sociedad civil aún insipiente, impera la admisibilidad de una cultura de la ilegalidad fomentada por el Estado, en donde lo legal y lo ilegal transita en medio de una zona gris que termina permitiendo una suerte de manifestaciones atenuadas de corrupción. En ese sentido Garay añade:

La CdE hace referencia al control que ciertos agentes (organizaciones o funcionarios) quieren tener del aparato estatal, fundamentalmente por las siguientes razones: en primer lugar, el control deriva en ventajas económicas, de poder o en situaciones favorables dentro de un sector determinado frente a los demás actores económicos. En segundo lugar, el control busca la disminución de la represión estatal, que redundaría en el éxito criminal.

Y por último, el Estado maneja un flujo de recursos importantes que se dan por medio de la contratación, la cual llega a facilitar el lavado de activos y en el caso de los actores “legales”, el uso de las rentas del Estado para beneficio personal [...] evidenciando una retribución que en un principio se piensa económica, pero que en muchos casos se ha evidenciado que las pretensiones abarcan el poder político, territorial, entre otros. (Garay Salamanca 2008, pág. 18)

El concepto de CdE, se puede llegar a confundir con el de corrupción administrativa. La diferencia entre estos dos conceptos es fundamentalmente que la CdE se refiere a la “capacidad de agentes privados para darle forma y afectar la formación de las reglas básicas del juego mientras que la segunda idea se desarrolla particularmente a través de pagos privados a funcionarios públicos o de la influencia sobre ellos” (Membreño-Cedillo 2007, pág.10).

En un Estado puede presentarse tanto CdE como corrupción administrativa y por lo mismo el riesgo de coexistencia es elevado, en dichas condiciones por lo general se presenta la supeditación de las prácticas económicas a las decisiones del Estado, evidenciando una estrecha relación entre la actividad económica y la gestión gubernamental.

La CdE por excelencia se presenta en países con problemas democráticos o de legitimidad de sus instituciones, por tanto, la forma en que se ejecutan por ejemplo las políticas públicas y las acciones administrativas, difiere en la forma en la que se establezcan o respondan a relaciones corruptas cuyos efectos resultan prolongados y terminan remarcándose en el tiempo, generando efectos negativos sobre la moral social de los individuos, la credibilidad en el Estado y un aumento de la desigualdad social y económica.

En un país como Colombia, el ámbito general de CdE se encuentra en la actividad política, la cual se presta como puente de negociación no con los electores y sí con un grupo limitado de individuos, en donde elementos como las influencias y el acceso a la información resultan

fundamentales para obtener beneficios y posiciones privilegiadas en cuanto a los recursos que el Estado provee.

Cuando la democracia y las decisiones estatales no obedecen a principios de racionalidad y universalidad previamente establecidos en las leyes, sino al intercambio de favores y de negocios entre políticos locales y nacionales o regionales se habla de un Estado pre-moderno; un Estado en donde prevalece el clientelismo político y no la ley. (Garay Salamanca, 2008, pág. 29)

Y se añadiría a ello, un Estado capturado. Este escenario como se ha mencionado, no propaga más que repercusiones negativas para el Estado y para las instituciones democráticas, las cuales funcionan adecuadamente en la medida en que se cuente con unas condiciones necesarias y mínimas de igualdad en la contraprestación social, y que en últimas se ven altamente desgastadas a causa de la captura de recursos públicos y de la gestión

1.2. CAPTURA DEL ESTADO: PODER Y DEBILIDAD ESTATAL

¿Por qué se coopta el Estado? ¿Qué hace que una persona o grupo se interese en llevar prácticas ilegales?

Desde la perspectiva de la economía del delito se interpreta al criminal como un agente racional que compara los costos y beneficios esperados que le pueden reportar la comisión de un delito. Si el costo probable que resulta de ser detectado, investigado, juzgado y sancionado es menor al beneficio esperado que el acto que le puede reportar al agente nacional, entonces es muy probable que el agente incurra en dicho acto porque en términos económicos, el acto es rentable. (Garay 2008, pág. 20)

Las personas incurren en actos de corrupción cuando los riesgos son bajos, cuando los castigos y multas son leves y cuando la recompensa es alta. En este caso hay una práctica reconocida, aceptada y legitimada: *el lobby*, que está según Garay “debidamente reglamentada, ejercida por grupos plenamente identificados y especializados, y publicitada de manera transparente y visible ante la sociedad” (Garay Salamanca 2008, pág. 127).

Esto, sumado a que las leyes colombianas son muy débiles y los grupos ilegales hábilmente han notado esa tendencia, como se evidenció en tiempos de Pablo Escobar en donde la extradición era la mayor preocupación, pues acá existía la posibilidad de obtener beneficios y cumplir condenas cortas, a causa de las leyes de rebajas de penas (como para enumerar un factor), en donde por colaborar con la justicia y realizar denuncias, incluso de aliados de estos criminales, los narcotraficantes y sicarios, cumplían penas irrisorias. Otro ejemplo, es la Ley de Justicia y Paz (Ley 795 del 25 julio de 2005), la cual generó desconcierto porque el planteamiento manejaba la premisa

que se perdonaban los crímenes de asesinatos y masacres, generando la exigencia de las víctimas a una revisión de dicha ley, porque amparaba la impunidad, dejando entonces matices distintas, pues por un lado estaban los delitos de lesa humanidad y por otro el más preocupante para los paramilitares que era el tráfico de drogas ilegales:

[...] en este orden de ideas [...], pareciera que a los narco – paramilitares colombianos no debería preocuparles tanto la exposición penal alcanzada por los homicidios cometidos en Colombia, como sí la exposición penal alcanzada por el envío de drogas ilegales a Estados Unidos... Se asegura que Carlos Castaño, en ese entonces máximo jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia, reconoció la importancia de que un eventual proceso de negociación contemplará a la Justicia de los Estados Unidos. (El espectador 2008b)

Entonces se produce la paradoja en este contexto: ¿qué es más grave?, Qué las autodefensas trafiquen drogas, a que cometan crímenes de lesa humanidad como masacres, violaciones, ataques sistemáticos a la población civil, torturas, desaparición forzosa, y otros vejámenes?

1.3. EL DELITO SOFISTICADO: MECANISMOS Y ACTORES DE LA CAPTURA DEL ESTADO

Los procedimientos de la CdE pueden ser variados y generalmente asociados a eventos de corrupción, a un pago o a un soborno, pero la captura como tal tiene que ver con algo más complejo. Cuando no se requiere de soborno económico a ningún funcionario, sino que se usa el poder bien sea político, social o económico y los escenarios privilegiados que devienen de ello, antes de entrar a hablar propiamente de la CdE, es preciso identificar quién la configura, en este caso Garay denomina el agente captor como aquel que gestiona directa o indirectamente los objetivos originalmente perseguidos en la Captura del Estado. (Garay Salamanca 2008, págs. 72-73)

El agente captor devela sus posibles beneficios. Los objetivos y los beneficios varían de acuerdo a las pretensiones de cada agente captor, y se mueven en los campos de lo económico, lo político, la cooptación del aparato del Estado y el predominio territorial, especialmente en los niveles regionales y locales.

[...] cuando un grupo no intenta implementar un modelo que incluya el bienestar social, sino el favorecimiento del interés de unos pocos, entonces se habla de CdE por esto, uno de los principales criterios de definición de la CdE es el hecho de “infiltrar” un interés particular, egoísta, en la lógica de la acción institucional que no es el bienestar social [...]. (Garay Salamanca 2008, pág.63)

Los procedimientos utilizados en la CdE son variados, entre ellos se relataran los expuestos por el profesor Garay y Mario Membreño:

Complejización normativa (exceso de decretos de una ley, cambio de leyes); creación de zonas de incertidumbre (creación de ambigüedades con el fin de llevar la discusión posterior al tema de la interpretación); opacidad (ausencia de información); cambio en las autoridades de aplicación u organismos de contraloría; complicación de los procesos (buena parte se hace por lo eterno de los procesos); agrandamiento de la red de corrupción (frente a la oposición de la ley, es preciso involucrar cada vez a mayor cantidad de funcionarios). (Garay Salamanca 2008, pág. 44)

Lo anterior incluye formas sofisticadas de sobornos; uso de posición aventajada de poder; intimidación y acciones violentas; poner funcionarios claves en determinados organismos estatales que defiendan los intereses del grupo captor y por último el financiamiento político.

Al mismo tiempo, de acuerdo a Garay la clasificación de la CdE se va haciendo más compleja pues no sólo se realiza en razón de los procedimientos, la ampliación de actores captores y agentes e instituciones capturadas; es preciso también tener en cuenta los instrumentos de captura utilizados, igualmente, en la medida en que se avanza hacia la institucionalización de la corrupción social, surgen actores con muy diversas funciones e interrelaciones y cita para ello a Suarez Jabbaz e Isuani: “[...] Los que proveen protección e impunidad, generalmente vinculados al sistema judicial, político y policial. Los operadores de la corrupción (negociadores y recaudadores)” (Garay 2008, pág. 56), es decir, es una relación costo – beneficio, nada de hace al azar, sus acciones están determinadas por acciones puntuales y estudiadas.

[...] aunque los fines siempre están relacionados con algún tipo de beneficio económico, el patrimonio público puede ser un medio para otro tipo de fines “en un estadio avanzado de rentismo, oportunismo, instrumentalismo individualista-grupista y corrupción social institucionalizada, se da una reconfiguración cooptada, patrimonialista del Estado, por parte de grupos poderosos en la estructura económica, política y social. (Garay Salamanca 2008, pág. 52)

Es así que el ejercicio del poder orgánico de dichos plantean una reconfiguración que se dará mediante diversos medios de acción:

[...] que van desde unos legítimos en el ordenamiento vigente, como la intermediación imposición de sus intereses egoístas a través de agremiaciones de intereses económicos, partidos, movimientos políticos y agrupaciones clientelares-patrimonialistas, hasta los abiertamente ilegales o ilegítimos como el recurso de la intimidación y el uso de la fuerza a través de grupos armados organizados, bandas delictivas y procedimientos sicariales. (Garay Salamanca 2008, pág. 52)

Ahora bien, ya que los actores que capturan el Estado pueden ser variados (políticos electos y no electos, burócratas, funcionarios públicos, empresas privados y en general cualquier gremio con suficiente poder) se tiene que entre ellos el caso de los funcionarios públicos es crucial, en razón de la

importancia que tiene su labor en el Estado y para el Estado; pues su deber es procurar el correcto funcionamiento de su dependencia así como del adecuado cumplimiento de las responsabilidades públicas que a la final afecta la credibilidad y confianza de los ciudadanos en el Estado y sus instituciones, independientemente si se consume o no algún tipo de conducta inadecuada.

De acuerdo a Garay esa ausencia de confianza es casi que incorregible en el momento en el que la misma ley cobija las actuaciones poco éticas o cuestionables desde el punto de vista del ciudadano. En ese sentido “la falta de validez social recae no sobre alguna institución particular, sino en general sobre la ley y su institucionalidad” (Garay Salamanca 2008, pág. 64).

Precisamente, la trasgresión de la moral social, en cuanto el momento en que los ciudadanos notan o conocen públicamente la clara interferencia de agentes externos, en la formulación de la norma, el respeto por la misma se pierde y seguidamente se da una imposibilidad para consolidar un “imaginario social alrededor del respeto a la ley y a las instituciones, como garantía para la búsqueda del bienestar general” (Garay Salamanca 2008, pág. 64).

Finalmente, aunque el concepto de CdE no ha sido lo suficientemente desarrollado y quizás ignorado en países como Colombia, es de señalar que resulta fundamental para proponer la apertura en la discusión y extenderla hacia el Estado mismo, pues evidencia la gran capacidad que tiene la CdE para debilitar al Estado, ya que no sólo es un problema de delitos (como cohecho y peculado). Sin embargo, el inconveniente es que a raíz de su silencioso actuar, un Estado se ve gravemente afectado una vez la CdE se encuentra establecida, y, sin una real atención no hay marcha atrás para que los agentes captores usen a su antojo la “propia maquinaria del Estado” (Garay Salamanca 2008, pág. 70).

2. AGRO INGRESO SEGURO

2.1. EL CIRCUITO LEGAL: PROCESO DECISORIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA AIS

La política pública según Ives Meny y Jean – Claude Thoenig es:

[...] el resultado de la actividad de una autoridad investida en el poder público y de legitimidad gubernamental [...] y en teoría, se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico; [...] se le atribuyen generalmente, las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción, una competencia social. (Meny y Thoenig 1992, pág.9)

Es decir, se promueve una política pública para el bienestar general y para ello se destinan recursos, capital económico y humano, está inscrito en un discurso político pero este a su vez en un marco determinado, en la orientación de la institución, y este corresponde a una naturaleza de autoridad legal, y los actos y disposiciones afectan situaciones, intereses, y comportamientos.

Se trata, entonces, de entender las políticas públicas como instrumento fundamental dentro del sistema de acción de una autoridad gubernamental. Por ello y en este marco, surgen precisamente políticas públicas en cualquier Estado, y en este caso particular al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), las cuales aparecen como posibles soluciones a la problemática del agro en Colombia. En el 2006, emerge la iniciativa que propone generar una política pública en donde la movilización de recursos estaría enfocada, al menos en teoría, al aumento de la capacidad productiva de los que labran el campo.

La literatura sobre políticas públicas, identifica el cambio social como un componente principal de éstas y se convierte en sí mismo una meta a la que se aspira llegar; lo anterior significa que toda política pública tiene detrás una propuesta paradigmática del cambio social, es decir, una teoría que indique las relaciones causa-efecto con respecto a una situación inicial y los resultados de la implementación de un modelo de política pública. (Kostka *s.f.*)

En el caso colombiano, se tiene que para el momento el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), presenta esa meta de cambio social en su Plan Nacional de Desarrollo, asegurando que la pretensión del gobierno es apoyar los sectores sensibles económicamente por medio de la promoción de iniciativas privadas a partir de la inversión pública. En el sector rural, el PND se propone generar una estabilización del sector agrario, a través de fases de atención a poblaciones

focales, por medio de la masificación del crédito y los aportes a capital semilla, que fundamentalmente son recursos no reembolsables. (Departamento Nacional de Planeación 2007, pág. 78)

En ese escenario surge la necesidad de crear una ley que asegure dichas pretensiones, las cuales son presentadas el 24 de julio de 2006, a través del proyecto de ley 024, “Por medio del cual se establece el programa Agro Ingreso Seguro (AIS)”, la conveniencia del proyecto AIS se expone ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, cuyos motivos se encuentran direccionados a apalancar los compromisos del Gobierno Nacional, a saber, el crecimiento económico y desarrollo social. Para conseguirlo, la convicción se encuentra en que la economía crece a través de la entrada a mercados internacionales y la expansión de la economía doméstica. La materialización de dichas pretensiones se dio con la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Reconociendo que la internacionalización de la economía conlleva una exposición de la producción nacional, en donde el sector agropecuario es particularmente sensible, surge la imperante necesidad de generar un proyecto que soporte las exposiciones del sector, ante el mercado internacional, el cual permita la asignación de recursos fijos anuales, que les permita lograr a las familias campesinas altos niveles de productividad y competitividad, así como de crecimiento económico y la inserción a los mercados internacionales. (Congreso de Colombia, 2006b)

De ese modo, el objetivo presentado en el proyecto de ley es el siguiente: “AIS, destinado a proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía colombiana” (Congreso de Colombia 2006b, artículo No.1).

La política pública Agro Ingreso Seguro define su esencia por medio de las disposiciones que en un futuro incidirían sobre toda la población rural del país, en este caso el público objetivo de esta política se identificaría “sin diferenciar los distintos niveles de vulnerabilidad y la heterogeneidad de las condiciones de productividad y competitividad en los diferentes sectores agropecuarios y rurales del país” (DNP 2008, pág.2).

Ya expuesto lo referente al espíritu de la Ley en tanto las pretensiones de cambio social del Gobierno Nacional y la importancia en la agenda de esta política pública, es preciso revisar los trámites de la ley a través de los debates ocurridos en el seno del parlamento. A continuación se mostrará cómo se da dicha relación causal (en pos de una idea de cambio social) a través de poner en

perspectiva los objetivos y contenido del proyecto de ley, con la forma en que se debatieron para su aprobación. El trámite de la ley se dio en varios pasos, uno de ellos es la realización de tres audiencias públicas en donde se expuso y debatió el Proyecto de Ley 024/06. Es por ello, que se tendrá en cuenta las ponencias de los debates parlamentarios presentados a la Comisión Quinta de Ley para continuar el presente análisis.

En lo que respecta al contenido de la ley, el proyecto presentado por el Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias, a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, fue objeto de algunas modificaciones de parte de los ponentes del Proyecto de Ley, que se dieron por observaciones generadas en la Comisión quinta.

En general estas modificaciones por momentos versan sobre conceptos ambiguos del proyecto original. Entre éstas se encuentran adiciones como: referenciar el contexto del programa, resaltar la importancia de clarificar más la forma de acción de los componentes de los subsidios (especialmente los directos pues se deja de lado los apoyos a la competitividad)², igualmente se reforzó la idea del carácter asesor del comité intersectorial³ pues se cree que la responsabilidad del manejo de los recursos públicos debe estar en cabeza del Ministerio y que el comité sea el organismo evaluador y el encargado de hacer seguimiento del impacto. (Congreso de Colombia, 2006a)

En uno de los artículos las modificaciones van encaminadas a la incomodidad generada por la ausencia de un representante por los pequeños agricultores, indígenas y negritudes para estar durante el desarrollo del programa, y por lo mismo se adicionan obligatoriamente su presencia, como parte fundamental del comité intersectorial. Uno de los aspectos más controversiales y que terminaron siendo eliminados del proyecto original fue que se presentaba la obligatoriedad de encontrarse a paz y salvo por concepto de aportes parafiscales y de seguridad social, dicho requerimiento se eliminó ya que se consideró que los pequeños campesinos se encontraban en la informalidad y por lo mismo se hallaba excluyente el hecho de condicionar los apoyos de ésta política pública a unos paz y salvos impidiéndose de ante mano la posibilidad de formalizarse al negarles la posibilidad desde un comienzo de acceder a los instrumentos proporcionados a ésta política pública.

² Como instrumentos de gestión AIS movilizaría recursos a través de dos componentes 1) apoyos económicos directos: que son pagos directos a los productores rurales y 2) Los apoyos para la competitividad: acceso a instrumentos que tengan un impacto en la sostenibilidad y competitividad de la producción agropecuaria.

³ Comité intersectorial, ente asesor en AIS, de acuerdo a la ley 1133 de 2007.

En noviembre 14 de 2006 se realizó el debate sobre el Proyecto de Ley 024, de acuerdo al vídeo del Archivo del Congreso, se evidencia el afán por realizar la votación ése mismo día y existe la inconformidad de varios representantes con respecto al proyecto pues exigen varios análisis de fondo antes que se sancione el mismo.

En las ponencias, los sentires generales giraron en torno a una clara intención de resaltar la importancia de la política pública como una solución ante la problemática agraria en lo que respecta al afrontar al mercado externo, la conveniencia del proyecto que se encauza a generar ingresos permanentes y que el sector agropecuario se ajuste paulatinamente a la nueva realidad comercial. La apuesta desplegada en las ponencias del Proyecto de Ley apuntó a mostrar una intención de evitar el aniquilamiento del sector agropecuario en la competencia con mercados agrícolas extranjeros.

La posición del gobierno durante las audiencias defienden la aprobación en tanto se resalta la importancia de dicha política pública como una solución ante la problemática agraria frente al mercado externo y la conveniencia del proyecto que va encaminada a generar ingresos permanentes y que el sector agropecuario se ajuste a la nueva realidad comercial. El objetivo final de quienes están a favor durante las discusiones del Proyecto de Ley es evitar el aniquilamiento del sector agropecuario en la competencia con mercados agrícolas extranjeros. (Congreso de Colombia 2006a)

Quienes se encuentran a favor del proyecto ratifican la necesidad de trámite del proyecto tal como salió de la comisión quinta, antes de la firma del TLC con Estados Unidos pues resaltan que el sector agropecuario se encuentra resquebrajado y requiere la urgente intervención por parte del Congreso y del Presidente de la República, por medio de recursos que históricamente nunca habían sido asignados al campo.

Entrando a las posiciones en contra, se tiene que las intervenciones en los debates parlamentarios presentan dudas que giran en torno a la población objeto de éste proyecto pues se afirma que al ser un proyecto contemplado en el marco de la firma del TLC y quienes se ven afectados por el mismo, parecería que algunos quedarían por fuera, se cuestiona además el hecho de no establecer con claridad la forma en que los recursos serían asignados, aseverando la posibilidad de tergiversación en la asignación de acuerdo a la capacidad de lobby de quienes estén interesados en dichos apoyos. (Congreso de Colombia, 2006a)

Los cuestionamientos igualmente señalan la poca claridad del proyecto y la ausencia de información que puede desembocar en una falta de transparencia en la asignación de apoyos directos,

poniendo sobre la mesa la posibilidad latente de manipulación de subsidios, y la casi que anunciada malversación de recursos a los mismos de siempre. Así mismo, se enfatiza en la ausencia del Ministro durante los debates, por lo cual, las preguntas planteadas no están teniendo ninguna respuesta. (Congreso de Colombia, 2006a)

Las dudas por tanto, dejan una sensación de muchas grietas de información, en cuanto al manejo de los recursos, y la forma en que estos se administrarán, así como la forma en que el programa operará. No obstante, el sentir general no es de oposición a la ley, pues de antemano se sabe que el campo requiere recursos y es un proyecto que está apuntando a ello, de acuerdo a lo presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin embargo, se evidencia en las discusiones que el proyecto tiene una falencia bastante notoria y evidente ante todos los representantes y es la falta de información y claridad, casi que ausencia, en la forma de distribución de los recursos. En resumen, las objeciones van entorno a dos aspectos: la posibilidad que el proyecto AIS termine siendo una política pública excluyente, y, la segunda, que termine convirtiéndose en:

[...] una caja menor del Ministerio, que no va tener quién lo ronde en la medida en que se habla de la potestad que éste va a tener para contratar una auditoría externa, no se determina con qué criterios, ni en qué periodicidad específica, cómo van actuar los órganos de control que el Estado tiene para éste tipo de instrumentación, ¿acaso a ellos se les margina de lo que debe ser su responsabilidad y compromiso? [...]. (Congreso de Colombia, 2006a)

La posición de la ciudadanía está enfocada en la inconformidad por el hecho que éste sea un proyecto enmarcado en la firma del TLC con Estados Unidos, aunque la entrada en vigencia de éste tratado es incierta para el año 2006-2007.

El Representante Perea frente a esta situación afirma: “¿será que se van, como se rumora por ahí, a atender programas de mejoramiento intra-predial, sin más criterio que el del amiguismo, el de los sectores privilegiados, y como se decía acá el de la concentración de la competitividad en pocas manos, marginando a todo un sistema?” (Congreso de Colombia, 2006a).

Finalmente, sin una respuesta clara a estos cuestionamientos por parte del Ministerio y una omisión de una amplia parte por parte de los Representantes de la Cámara. El 25 de octubre de 2006 fue aprobado en la comisión V de la cámara, el Proyecto de Ley 024 de 2006 para dar vigencia y ejecución a la Ley 1133 de 2007 “Por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS.” Y, el 9 de abril fue sancionada la Ley 1133 de 2007 que legitimaba el programa de apoyo al Agro que su objetivo su implementación para la protección del agro ante las

afectaciones que puedan ser generadas por los mercados externos y hacerlos competitivos en pro de la internacionalización de los productos.

Dicha ley continúa con la línea del objeto del proyecto presentado inicialmente, en cuanto a programa, tiene como instrumentos los componentes anteriormente mencionados que están explícitos en el artículo tercero y cuarto apoyos económicos directos y apoyo a la competitividad. En estos dos artículos se encuentra de manera implícita cómo el MADR – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- ha decidido actuar para lograr la transformación de la situación agrícola y es ahí donde se evidencia la forma en que se pretende generar el cambio social. Frente a ello se tiene que los parámetros de asignación de los recursos son completamente abstractos de acuerdo a la mera lectura de la Ley.

2.2. EL SISTEMA DE ACCIÓN EN AGRO INGRESO SEGURO: ACTORES, PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS EN LAS DECISIONES

EL proceso de implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. La implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o implementado) los objetivos y las metas. De igual manera la implementación sólo tiene lugar después que la legislación ha sido promulgada y que los fondos han sido asignados. (Implementación de las políticas públicas). (Meny y Thonening 1992, págs. 25-80).

En este caso, el sistema de acción aparece en el momento en que se presenta en la escena social, es cuando su ejecución se hace evidente en la colectividad, por tanto se designan concretamente las autoridades y las disposiciones para que la política pública, comience su funcionamiento. Así mismo la política pública en este caso, es un sistema de acción pública, frente a la forma en que la autoridad gubernamental opera. (Meny y Thonening 1992, págs. 25-80)

A partir del 3 de enero de 2007 comenzó la ejecución de AIS que era la política bandera del Ministerio para el momento. El ex director del programa, Juan Camilo Salazar afirmó “esta estrategia tiene dos objetivos: primero, mejorar la productividad y competitividad del sector agropecuario, y segundo, fortalecer los ingresos de los productores de los cultivos sensibles dentro de los tratados

internacionales que Colombia ha firmado y que espera poner en marcha en los próximos meses” (El Colombiano 2006).

Entrando en detalle en la trayectoria de la política pública, se tiene que ésta, a nivel estatal, es apoyada por el documento CONPES 3675, a partir de la orientación que da su concepto en estrecha relación con el objetivo de la política pública AIS, estableciendo que es necesaria para mejorar y fortalecer las convocatorias para el desarrollo rural, como un mecanismo eficiente y equitativo de asignación de recursos para el sector agropecuario, para de ese modo mejorar las condiciones de acceso a los recursos proporcionados por el Estado y sus entidades territoriales.

Así mismo, la ley 1133 de 2007, mediante el decreto 2594, reglamenta a FINCAR (Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo, el cual se encuentra administrado por FINAGRO. A través de este sistema lo que se busca es coadyuvar en el instrumento (o conjunto de instrumentos) de identificación e información del ganado bovino, así como el manejo del incentivo a la asistencia técnica. Así mismo, mediante resolución 140 de 2007, el MADR, reglamentó el incentivo a la asistencia técnica, por el cual se financiaría hasta el 80% del valor del total de los gastos de asistencia técnica, el cual era uno de los componentes principales contemplados en la ley AIS.

Ahora bien, entrando en detalle en algunos de los aspectos formales en el proceso de implementación, se tiene que en AIS, se reglamentaron algunos convenios, que permitían la ejecución de los objetivos planteados en la ley 1133 de 2007. Entre ellos se encuentran los convenios 078 de 2006, convenio 03 de 2007, convenio 018 de 2008, convenio 055 de 2008, convenio 037 de 2009 y convenio 052 de 2009.⁴

Entre esos convenios se establece que el principal aliado de Agro Ingreso Seguro, para la implementación de AIS, será el ICCA de acuerdo al convenio 037 de 2009 “para impulsar la implementación, desarrollo, divulgación, socialización y ejecución del programa” (Procuraduría 2011, pág.11).Y acompañamiento previo a las iniciativas de los agricultores "para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje que permita la asignación de recursos del programa Agro ingreso Seguro" (Procuraduría 2011, Pág. 11). El IICA fue el responsable de evaluar y seleccionar los proyectos elegibles para ser cofinanciados con los recursos del Programa AIS.

⁴ La información contenida en estos convenios, claramente fue imposible de conseguir, pues tras varias solicitudes escritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estas fueron denegadas en un comienzo, y finalmente fueron adjuntadas a una carta, en donde por la información se cobraba la suma de \$5.996.998.

Las convocatorias se hicieron a través de las páginas de los gremios como FEDEARROZ, ASOCAÑA, COLTABACO, FEDEPALMA, INDUPALMA, entre otros, en donde se especificaban y colgaban en la web, los pliegos de términos de condiciones, para programas de apoyos no reembolsables para sistemas de riego o drenaje, en donde se establece de acuerdo a la reglamentación que el gobierno soportará los proyectos hasta en el 80% y que cada uno de esos apoyos no podrá superar el monto de 15 millones por hectárea. Así mismo, el programa contaba con una página web, en donde se proporcionaba la información referente al programa y sus oficinas en todo el país.

AIS como política pública, estuvo en funcionamiento hasta el año 2011, pues desde el año 2010 comenzó a ser objeto de fuertes críticas asociadas a manejos inadecuados de los recursos y el uso político de ésta política pública. AIS por tanto, desde ese año se convierte en uno de los escándalos políticos y mediáticos más controversiales del momento. Esto, pues en el momento de la implementación⁵, los objetivos generales del programa se vieron aparentemente desvirtuados a causa de las disfunciones existentes en las etapas de formulación y ejecución de AIS específicamente en el componente de riego y adecuación de tierras.

El anterior panorama se presenta desde la mirada institucional, es decir, corresponde a lo que se encuentra establecido normativamente para Agro Ingreso Seguro en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Tras esa exposición se abordará (teniendo en cuenta que la política pública es el programa de acción de una autoridad pública), (Meny y Thoenig 1992, pág. 8) algunas problemáticas o disfunciones que se generaron en el momento de la implementación de la política pública, que en un primer momento comenzaron a surgir a nivel mediático y que de ahí se derivaron procesos judiciales que investigan a la actualidad las anomalías en el proceso de ejecución. En septiembre 23 de 2009 la Revista Cambio publica un artículo que tiene como encabezado: “Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos reinas de belleza”. En el artículo se exponen irregularidades en la distribución de los subsidios, ello en razón de la suspicacia generada por los nombres de algunos beneficiados de AIS.

El momento en que se implementa y aparece en la escena pública AIS es cuando se pueden evidenciar dudas frente al pretendido proyecto de cambio social que se esperaba; lamentablemente,

⁵ La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. La implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o implementado) los objetivos y las metas. De igual manera la implementación sólo tiene lugar después que la legislación ha sido promulgada y que los fondos han sido asignados. (implementación de las políticas públicas).

todo apunta a que la concepción de esta política pública haya sido planeada milimétricamente para beneficiar a quienes habían aportado en la campaña del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, involucrando incluso a un organismo internacional como el IICA, para darle un velo de transparencia a la hora de cumplir unos requisitos de los pliegos de peticiones y que ellos mismos revisarían, aprobarían y harían el seguimiento técnico a estos beneficiarios. La política pública que de acuerdo a lo establecido tendría un impacto en el pequeño agricultor, no cumplió este fin teniendo en cuenta que el aparataje armado no permitió la entrada de muchos agricultores pequeños y que estos dineros públicos, producto de los impuestos de la ciudadanía, se desviaron hacia las arcas de familias cercanas a los entonces Ministro Arias y Presidente Uribe Vélez.

Ante ese panorama general, las inconsistencias que salen a la luz pública hacen que en suma se tenga conocimiento de las falencias de esta política pública, en especial lo relacionado a las convocatorias del programa de riego y de adecuación de tierras. Ahora bien, la forma en que se percibe la acción de la autoridad pública se ve cuestionada en razón de las disposiciones que se llevaron a cabo, en tanto, se encontró problemático los modos en que se pretendían generar intervenciones (más específicamente la necesidad de generar contrataciones directas), concretamente en el ámbito del riego y adecuación de tierras, lo que en suma generó es la idea de que la política pública fue usada para beneficiar por un lado a unas pocas familias, y por otro que esta fue un instrumento de generación de clientelas políticas en la campaña presidencial de Andrés Felipe Arias.

Mientras tanto, en la Procuraduría General de la Nación en el 2010 expide el fallo donde se destituye al Ministro de Agricultura en turno, Andrés Felipe Arias Leiva, y lo inhabilita por 16 años para ejercer cargos públicos; además se investigan a otros funcionarios: Camila Reyes del Toro; Javier Enrique Romero Mercado; Rodolfo José Campo Soto; Andrés Darío Fernández Acosta; Juan Camilo Salazar Rueda; Mario Andrés Soto Ángel; Juan David Castaño Alzate; Alba Sánchez Rio; Gisela del Carmen Torres Arenas; Edelmira Rivera Quintero, allí en este listado se encuentra Andrés Darío Fernández Acosta, funcionario que entraría a reemplazar al entonces Ministro Arias, en el momento en que éste decide postularse como candidato presidencial para el año 2009. (ver Anexo 2- Pero quiénes son los actores del AIS).

Entre los cargos presentados por la Procuraduría, se pueden enunciar varios aspectos representativos que hablan del proceso de implementación y las acciones identificables en este caso. En primer lugar, se tiene que en los convenios 052 de 2009 y 037 de 2009, en donde se establecen las

responsabilidades del IICA como ente guía en cuanto a la implementación y la operación en la convocatoria de riego y drenaje, se generan zonas de incertidumbre en cuanto al manejo de los recursos y la claridad de las disposiciones celebradas en dichos convenios, por tanto, Arias es acusado por:

Intervenir en la celebración de los convenios especiales de cooperación científica y tecnológica Nos. 003 del 2 de enero de 2007 y 055 del 10 de enero de 2008, con el IICA, y Nos. 052 del 16 de enero de 2009 y 037 del 14 de enero de 2009 con omisión de los estudios técnicos, financieros (económicos) y jurídicos *precisos y completos*, sin que el investigado haya dispuesto y exigido de las áreas responsables la elaboración de los mismos, puesto que si bien la entidad contratante elaboró unos documentos que denominó —estudios previos⁶, lo cierto es que no examinaron en forma seria e íntegra los aspectos técnicos, financieros (económicos) y jurídicos de la contratación en mención. (Procuraduría 2011, pág. 6)

La acusación se soporta en un estudio de los convenios en donde se incumplen las disposiciones contractuales establecidas por la normatividad colombiana⁶ y se evidencia que aunque existió un documento que hacía referencia a un estudio previo, pues así se llamaba, estos no reunían las exigencias requeridas pudiéndose por tanto considerar también como inexistentes.(Procuraduría, 2011) En los documentos encontrados que soportan la necesidad de establecer estos convenios, no se indican las razones por las cuales se requiere una contratación directa con una entidad como el IICA, los términos de referencia,

[...] no está cumplido el requisito consistente en realizar un análisis de las razones que justifiquen la escogencia de una opción de contratación, no explicándose porqué la colaboración científica y tecnológica de una organización como allí se enuncia, contribuirá a la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego que permitirán la profunda transformación del aparato productivo agropecuario [...]. (Procuraduría 2011, pág. 223)

Otro de los cargos en contra del Ex Ministro Andrés Felipe Arias es el siguiente: “Desconocer los principios de transparencia, selección objetiva y responsabilidad que rigen la actividad contractual” (Procuraduría 2011, pág. 50). Esta acusación está soportada en las inconsistencias encontradas en los proyectos elegibles de AIS, pues además se encuentra que a causa de la falta de información en los convenios y en los pliegos de condiciones de los proyectos se generó el inconveniente del fraccionamiento de tierras, para obtener más de un subsidio para una misma persona. Arias atribuye la culpabilidad a quienes se presentaron al programa y advierte que:

⁶ En vigencia del Decreto 2170 de 2002, norma aplicable para la celebración de los convenios 03 de 2007 y 055 de 2008, en el artículo 8° consagró legalmente la obligatoriedad de realizar estudios previos como un desarrollo normativo a lo previsto en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizar la contratación de que se trate, no hace ninguna distinción, salvedad o excepción, es decir, se torna en la regla general que da cumplimiento al principio de economía para ser aplicado en todos los procesos de selección de contratistas.

Lo que sucedió fue que unos particulares acudieron a la figura del fraccionamiento como atajo para acceder a más recursos de los que el Programa AIS tenía como propósito entregar; pero esto no es un problema de los términos de referencia, sino una argucia producida por las maniobras desplegadas por unos particulares que, como lo ha reconocido el Tribunal Administrativo en las decisiones que aprueban las conciliaciones que se celebraron entre algunos beneficiarios y el MADR, traicionaron la buena fe del IICA. (Procuraduría 2011, pág. 52)

En el documento de la Procuraduría se indica que de acuerdo a la firma ECONOMETRÍA, firma encargada de realizar la evaluación durante el 2007, no era evidente la reglamentación en cuanto a los proyectos elegibles, los criterios de selección, las exigencias de los desembolsos, los niveles, los montos y la diferenciación de poblaciones y al no contemplar los términos de referencia reglas claras, justas y completas en cuanto a quiénes podían ser los beneficiarios de los apoyos, así como de las condiciones para acceder a los mismos, ocasionó que dicha coyuntura fuera aprovechada por los proponentes de los proyectos, utilizando la figura de contratos de arrendamiento de partes de sus fincas para lograr presentar un proyecto por cada fracción de terreno arrendado, lo cual condujo a que un solo predio se beneficiara con más de un apoyo, incrementando su valor. (Procuraduría 2011, págs. 69-70)

En el 2009 la Revista Cambio pone en evidencia que el proyecto de AIS era, en cierto modo, un ajuste de cuentas con las ayudas prestadas tanto económicas como políticas a los grandes inversionistas durante la campaña para la reelección. Según, una revisión a los medios informáticos de noticias nacionales, se demuestra que las irregularidades que se habían producido desde el 2007 hasta el 2009, ello lo describen reportajes como el siguiente:

[...]45 financiadores de la reelección recibieron AIS, MADR asegura que AIS “no es pro-rico y anti-pobre, MADR, a responder por AIS...” y el más significativo que da razón de ésta investigación: “MADR reconoció subsidios de AIS para aportantes del referendo” es decir y en palabras del mismo Andrés Felipe Arias: “Eso nunca se ha negado (la entrega de los subsidios) porque no fueron miembros de las campañas sino hasta miembros de la oposición; es decir, todo el mundo recibe AIS...” reconoce que la adjudicación de estos subsidios para el fomento del Agro colombiano a personas que aportaron a la Reección de Álvaro Uribe Vélez sin que se haya violentado la Ley pues todo estuvo de acuerdo a los procesos jurídicos que exigía ésta. (El Espectador, 2009).

Poco a poco, y en el transcurso de las acusaciones y señalamientos provenientes de incluso asesores contratados por el MADR -como en la entrevista de la W en octubre 26 de 2009- se evidencia que hubo proyectos descalificados por los asesores al no cumplir con los Términos de Referencia pero a los cuales el Ministerio les dio al fin los subsidios a través de presiones internas. Uno de los asesores le dijo a Wradio:

[...] en esos proyectos intervinieron funcionarios del MADR para que sean viables. ¿Pero, entonces a quién le dieron estos subsidios? Otras fuentes señalaron que el programa AIS, lejos estaba de

beneficiar a pequeños productores, porque tan sólo para presentar las propuestas debía tenerse un capital no menor de \$20 millones para pagar estudios de suelos y otras proyecciones que ajustaran los requisitos exigidos por el Gobierno [...]. (Espectador 2010a)

En suma, lo que se expone a lo largo de este apartado, es la evidencia, que si bien la política presenta numerosas ofertas para promover el crecimiento del sector agropecuario, en su implementación se hacen obvias las grietas en el marco legal que dan lugar a fuertes disfunciones, que terminaron en la luz pública en el escándalo mediático y judicial de AIS.

3. AIS: EL USO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ya expuesto el contenido de la política pública y vislumbrado ligeramente el problema generado en el momento en que comenzó el proceso de implementación de la política pública, comienza a cuestionarse entonces si efectivamente se tiene que es un mero proceso de corrupción o hablamos de un tema más complejo como la CdE. Pues bien, teniendo en cuenta que la corrupción económica generada acá es de acuerdo a lo expuesto, un fenómeno de gran escala, entenderemos entonces que podemos comenzar a ver esto como un proceso de CdE, en tanto, se observa una intervención de agentes para la influencia en la formulación de leyes, decretos y en este caso, políticas públicas, y por lo tanto, una situación con alcances de largo plazo. (Garay 2008, pág. 10)

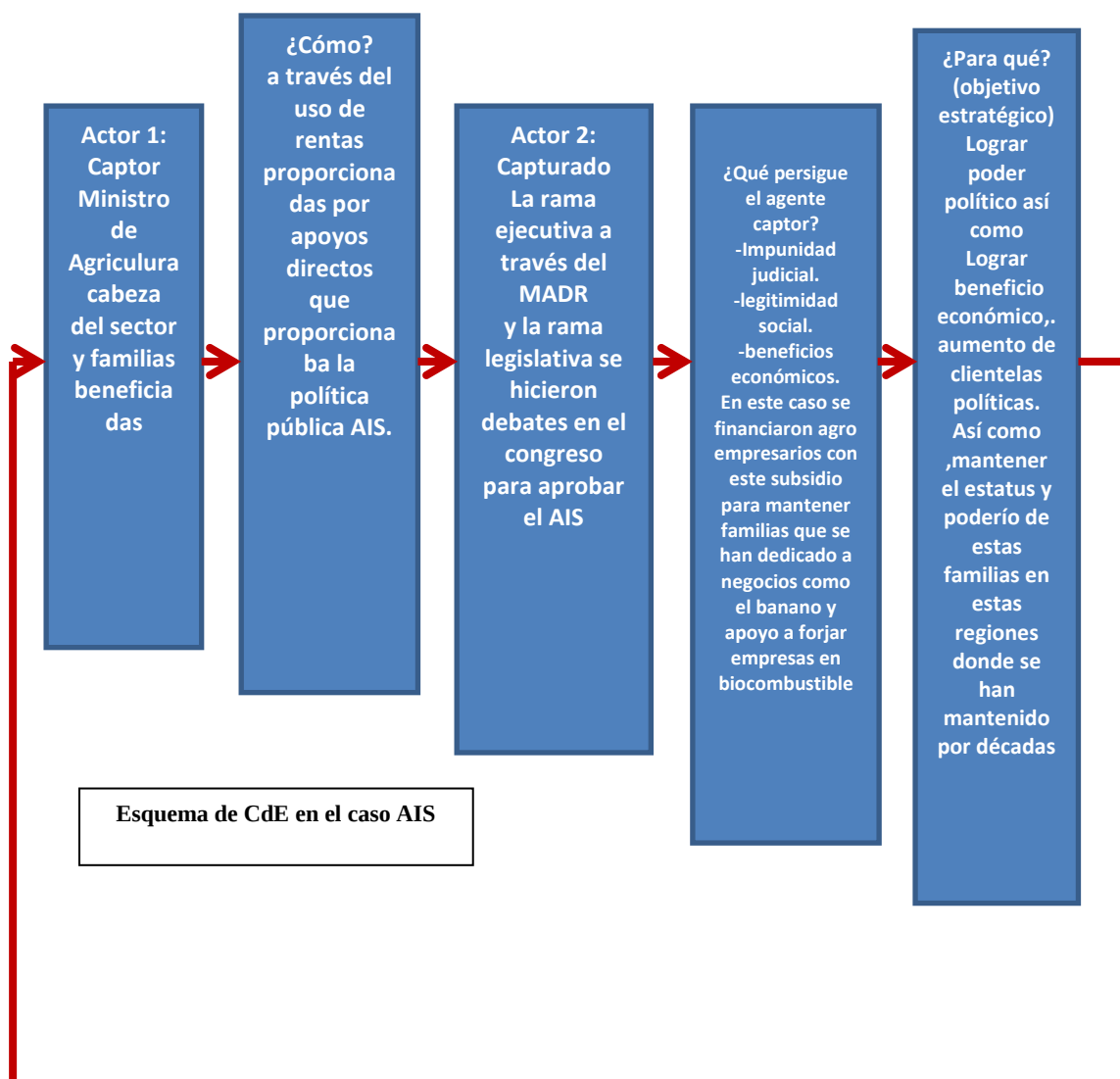
3.1. RESUMEN DE HALLAZGOS

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se evidenciará rápidamente algunos de los hallazgos vislumbrados en la revisión del proceso de AIS, y la forma en que podríamos encajarlo en un fenómeno de CdE. (Ver Gráfico 1)

En primer lugar se identifica el captor, en éste caso directamente no se habla de una empresa, más aún se trata de un líder con poder político, quien promueve ciertos grupos de interés para él. Frente a esto y de acuerdo a un sin número de publicaciones encontradas en la prensa, se puede mencionar algunas de las formas en que dicho agente captor tomaba las decisiones al interior del ministerio, y que de acuerdo a algunos testimonios, resultaban algo dudosas y cuestionables, por la falta de procedimientos claros y alta discrecionalidad: “[...] las decisiones eran tomadas por el Ministro en el comité de gabinete y luego se formalizaban, circulaban las actas para firmar sin que las reuniones hubiesen sido presenciales, cuyas fechas de suscripción eran anteriores a la toma de decisión por alguna conveniencia particular” (El Tiempo 2011a), esto en relación con la asignación de los recursos.

Es decir, este agente captor, utilizó todo el aparataje del Estado, sus normas, su infraestructura, sus funcionarios, legalizando su actuar bajo una aparente y casi siempre legal intención de fortalecer el campo; trabajando con un organismo internacional para generar una percepción de transparencia en el proceso, pero que al final, develó a causa del revuelo mediático la

Gráfico No. 1. Resumen de hallazgos



Fuente: Esquema diseñado por la autora.

Imagen y los resultados de una política pública para aparentemente devolver los dineros y beneficiar a los financiadores de las campañas del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez.

En este caso, muchos participan del proceso de captura, en tanto se ven beneficiados fraudulentamente, o fruto de una legislación enfocada a dichos resultados; entre los beneficiados, se encuentran las empresas y familias que accedieron a apoyos directos de AIS, en el listado se encuentran

una lista de 45 financiadores de la campaña presidencial de Álvaro Uribe Vélez en 2002 y 10 del referendo reeleccionista. (Anexo 1. Cuadro de beneficiados por el AIS).

En el artículo de la Revista Cambio No 847 de septiembre de 2009 “Riego de dineros públicos” se denuncia que la ex reina de belleza Valerie Domínguez fue beneficiaria de AIS junto con la también reina del mar 1999 Ana María Dávila hermana de Juan Manuel Dávila, y este a su vez novio de la señorita Domínguez; de esta manera, la familia Dávila resultó la más beneficiada puesto que el padre Juan Manuel Dávila Jimeno y su esposa María Clara también recibieron el subsidio, siendo ésta una de las familias más ricas e influyentes de Santa Marta, donde el Estado les otorgó gratuitamente en ese año para riego y drenaje el monto de 2.200 millones de pesos no eran reembolsables sin intereses. (Revista Cambio 2009b)

También se encontraron las familias Vives Lacouture quienes recibieron subsidios por más de 5000 millones de pesos, uno de ellos Luis Eduardo fue congresista entre 2006- 2008 y condenado por parapolítica en el 2008. Los Lacouture Dangond y Lacouture Pinedo (familiares entre sí), María Clara Lacouture (directora del programa Colombia es Pasión) también recibieron el subsidio de 2.829 millones en 2007 y 2.406 millones en 2008. Otras familias como Tribin, Riveros, Vives, Fernández de Castro, Posada Grillo y Cuello, recibieron cada una entre 2.140 y 629 millones. (Cambio 2009a)

En segundo lugar, se aborda el *Cómo* este grupo de actores (las familias) desplegaron una serie de acciones orientadas a cooptar al Estado; en este apartado es importante señalar que la ley diseñaba un sistema de ayudas directas, entre ellas dineros para riego y asistencia técnica a modo de subsidios no reembolsables. El punto crítico acá es que se generó de manera legítima una política que a través de mecanismos plagados de opacidad y manipulación, adaptó instrumentos como los términos de referencia (documento clave para poder realizar la presentación de un proyecto) para propiciar lo que a la luz de la opinión pública y los entes de control se transformó en un hecho de corrupción.

[...]dichos términos de referencia contaran con factores de evaluación precisos y claros, toda vez que no se incluyeron reglas claras, justas y completas, en torno a la asignación de los apoyos económicos a quienes presentaran proyectos de construcción y/o rehabilitación y/o mejoramiento de sistemas de riego y drenaje, pese a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural había sido advertido de estas deficiencias a través del informe presentado por la firma Econometría S.A. en el mes de junio de 2007[...] (Procuraduría 2011, pág. 50)

Esta afirmación tomada de la Procuraduría evidencia la falta de transparencia e información en el proceso de implementación, siendo éstas principios para la equidad en la asignación de los recursos públicos. Adicionalmente, según el portal informativo La Silla Vacía se señala que 51 beneficiarios

financiaron al menos 550 millones para la campaña presidencial de 2002 y 128 para el referendo reeleccionista. Más aún, se tiene que el gobierno retribuye a estos aportantes con 34 mil millones en subsidios y 10 mil millones en créditos blandos. La fuente adicionalmente señala que la mayoría de estos actores, se encuentran relacionados con el sector de los biocombustibles, sector que es definido como una de las puntas de lanza para el desarrollo en el Plan de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez. (Lewin 2009)

Del cómo de la captura y de la identificación del agente captor se pasa al capturado. En este caso podría considerarse que se capturó el aparato legislativo y el ejecutivo; por un lado, se utilizó el Ministerio de Agricultura para posicionar una política pública que tuviera un efecto sobre un grupo de interés específico. Es acá donde se dimensiona los alcances de la captura pues la unión de élites económicas y agentes estratégicos en la escena política, lograron generar un estado de corrupción de gran escala, sobre todo con un amplio campo de acción debido a la influencia en los procesos legislativos. Así mismo, los beneficios evidenciados son económicos pero dirigidos a un grupo de interés en particular (las familias beneficiadas), pero en otra instancia, es evidente que uno de los principales agentes captores es el Ministro quien recibió beneficios a nivel político, en tanto se logró recompensar y retribuir favores y apoyos políticos. (Garay 2008, pág. 65)

Para reforzar esta idea, se tiene además que el Ministerio se usó a favor del captor en tanto, se generaron instancias especiales para el funcionamiento de AIS, esta es a saber la Unidad Coordinadora de AIS, en donde se presentaron fuertes irregularidades, denunciadas por los mismos funcionarios de forma posterior, en el interrogatorio que rindió el 5 de agosto de 2011, la ex funcionaria del Ministerio de Agricultura Camila Reyes del toro describe a Arias como una persona autoritaria: “existía poco espacio para el diálogo y un muy escaso margen para el debate [...] imponía su criterio en reuniones con Planeación Nacional y esto era una práctica recurrente”(Caracol Radio 2011).

Con respecto al afán con el que, según ella, tomaba las decisiones, decía que “todo debía estar listo en tiempos irrisorios” (Caracol Radio 2011), y finalmente en lo referente a la informalidad señala que les pedía a los funcionarios “hacer uso del celular o caminar hasta la oficina —que correspondiera— en vez de dejar constancias con memorando o correos electrónicos”(Caracol Radio 2011). Frente al papel de la Unidad Coordinadora del programa AIS, dijo que se convirtió en una 'supradirección' al interior del Ministerio.

[---]Sus miembros iniciales fueron Juan Camilo Salazar, Juan Carlos Guzmán, Julio Daza e Iván Esteban Céspedes, y tenían a su cargo el programa más importante del ministerio, al que el ministro Arias más

le interesaba su seguimiento y tenían injerencia en las diferentes direcciones técnicas solicitando insumos y delegando tareas específicas para cumplir con el objetivo [...].(Caracol Radio 2011)

Asegura la ex funcionaria, quien agrega que esa dirección "operó con alto grado de informalidad"(Caracol Radio 2011). Una de las revelaciones más graves que hace Reyes del Toro tiene que ver con el pago irregular de salarios de esa Unidad Coordinadora.

Sin embargo no resta preguntar en este caso de CdE ¿Qué persigue el captor? En este caso se puede evidenciar que más allá de un mero beneficio económico, se pretendía lograr un beneficio político, acompañado de elementos de impunidad legal y legitimidad social. Precisamente, es ese poder político lo que en suma permitirá al agente captor no solamente "legalizar" las acciones para evadir o disminuir la exposición penal, sino que al paso del tiempo están podrían llegar a legitimarse. La CdE acá radica en que al ser la ley un mecanismo importante, el agente captor puede llegar a configurar sus intereses de manera sostenida. (Garay 2008, págs. 84-85)

"Cuando esto sucede, hay una alta probabilidad de que los intereses que en un primer momento se mantienen alejados de los intereses generales, luego de que logren ser legalizados, en el mediano y largo plazo pueden incluso distorsionar las nociones sociales y culturales de bienestar social general" (Garay 2008, pág. 85). Esto muestra el interés, por ejemplo de las familias beneficiarias que fueron denunciadas de mantener su estatus, su poderío económico, político, social y de influencia en varias regiones del país y su permanencia a largo tiempo, como una tradición que no debe truncarse.

Finalmente, los efectos y alcances de la CdE se proyectan desde el inicio dado que está asociada a la existencia de un beneficio bien sea económico o político, pero siempre será una búsqueda egoísta de alguno de los dos aspectos. En este caso, como se enunció con anterioridad, los beneficios están contemplados en los dos campos, tanto político como económico, debido a los efectos que se evidencian tras la implementación de dicha política pública. La cual, como cualquier otra política pública presentó unos "ajustes entre actores al momento de la implementación, dichos ajustes respondieron a unas dinámicas de poder, que no son completamente claras, y que dan cuenta que son los ejecutores de las decisiones quienes pueden manejar la información"(Valencia 2011). A conveniencia de ellos o de un grupo determinado, con fines racionalmente determinados.

3.2. EL ESFUERZO FISCAL PERDIDO: ¿UNA POLÍTICA REPRODUCTORA DE DESIGUALDAD?

Ya evidenciadas las alteraciones, existentes entre lo formulado y el proceso de implementación, llega a un punto en que al Gobierno del momento le era prácticamente imposible silenciar el escándalo de AIS, pues lo que quedaba en el aire no sólo exhibía las consecuencias de una política pública mal orientada y diseñada para beneficiar a unos pocos, de acuerdo a los resultados de las investigaciones judiciales; más allá, se generó una desoladora sensación colectiva fundamentada sobre la idea de un modelo agrícola propuesto por el Gobierno y sin embargo diseñado para beneficiar a ciertas personas, a los grandes agricultores y ganaderos de los de mayor riqueza en el campo.

Es importante aclarar, que el objeto de éste escrito no es desvirtuar la política pública, es decir, AIS como idea general no necesariamente constituye una propuesta de mala calidad o que no le apunte en principios a lo identificado como problemática a abordar (competitividad, sostenibilidad económica, etc) , el problema es cuando ésta política pública responde únicamente a los intereses de un grupo minoritario de la sociedad y cuando de hecho benefició mayoritariamente a grupos y actores que no correspondían a “población vulnerable”.

La pregunta fundamental, entonces, no es sólo aquella que planteó el debate político y mediático, pues en el fondo una política pública “permite dirigir una mirada sobre los métodos e instrumentos del Estado” (Mény y Thoenig 1992, pág. 15) y evidentemente, estos instrumentos requieren detrás una movilización de recursos importantes. Por lo tanto, la pregunta no es sólo si los beneficios fueron adjudicados a las reinas de belleza o los amigos del ministro como atrayente boom mediático, sino más bien las implicaciones estructurales, institucionales y políticas ante los efectos perversos que devela la CdE en Colombia.

Esto tampoco pretende satanizar el hecho que se asignen recursos a empresas, sino que inicialmente la política tenía otra destinación que al final actuó como mecanismo excluyente que profundizó las desiguales condiciones socioeconómicas en el campo. Finalmente terminó acentuando la concentración de recursos por las élites económicas y políticas de las regiones, fenómeno repetitivo las políticas agrarias en Colombia. Bien lo dice el documento del Departamento Nacional de Planeación-DNP, en donde como población objetivo se identifica toda la población rural del país, como se enunció al comienzo del texto referenciando al documento del DNP.

El hecho que no se asignara un acompañamiento o una asesoría en la formulación de los proyectos es otro indicio de concentración, en tanto los términos de referencia contenían un complejidad técnica, que un campesino de a pie simplemente está imposibilitado a llenar, es ahí entonces donde encontramos una ambivalencia en el discurso oficial, pues por un lado se pretende ayudar a la población campesina pero por otro se especifica que la población objetivo también será quienes se vean afectados por el TLC con Estados Unidos. Claramente, estamos hablando de dos tipos de producción agropecuaria diferentes una producción artesanal y una producción empresarial.

El esfuerzo del fisco, en cuanto a la asignación eficiente de los recursos, quedo completamente desvirtuado pues la sensación en la opinión pública es que los apoyos directos que tenían jugosos subsidios a las tasas de interés terminaron siendo obsequios para los grandes empresarios del campo colombiano.

A esto se suma que no sólo se afectaron los dineros del erario público en la asignación de recursos, sino que además internamente se generaron varias irregularidades, en cuanto a la existencia de funcionarios públicos que hacían parte de la Unidad Coordinadora de AIS. Sin embargo, una de las revelaciones más graves que hace Reyes del Toro tiene que ver con el pago irregular de salarios de esa Unidad Coordinadora. Quien afirmó que los colaboradores de Juan Camilo (Salazar), todos tenían un algo perfil muy probablemente y por ello el monto de sus salarios los cuales oscilaban entre los siete millones de pesos, los cuales no se encontraban dentro de la escala salarial establecida por el MADR, es decir, el salario se encontraba, muy por encima de los de otros funcionarios, con las mismas funciones y perfil. (Caracol Radio 2011)

Se reflejan en estas declaraciones, cómo se organizó todo de una manera que estuviera a la mano del Ministro, las oficinas del IICA cerca al despacho, la cercanía permitía hacer comunicación directa para no dejar evidencias de las mismas y la informalidad de los procesos permitía que se eligieran los beneficiarios que el ministro disponía.

Esta situación, en donde el contenido y la orientación en la acción se enfoca en atender intereses de grupos en particulares, que reproducen la asignación de recursos de forma inequitativa, en suma reproduce desigualdad, en tanto, se engendra la disparidad de ingresos, y por lo mismo no sólo interfiere sobre el problema económico, también recae en un aumento de desigualdad en la educación o la distribución de la tierra y la capacidad adquisitiva de los trabajadores del campo. (Estévez 2005, capítulos. 2-3)

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que en este caso, se evidencian comportamientos de CdE que se desarrollan al interior de legislaciones enfocadas a promover el sector agropecuario, las situaciones de desigualdad se acentúan considerablemente pues los pequeños agricultores, suelen tener limitaciones en la comercialización y producción de sus cosechas y lograr llegar al consumidor y es en ese contexto donde surgen programas como AIS, no obstante, al estar enfocados en otro tipo de poblaciones dedicadas al campo, estas no ayudan a disminuir esa brecha en el proceso de aumentar la capacidad de mercado, y por tanto, los beneficios no alcanzan a superar las expectativas reales de la gran mayoría dejando una sensación de desconfianza generalizada en las políticas gubernamentales.

3.3. LA ZONA GRIS: PROCEDIMIENTOS VERSUS PRAXIS

¿Qué es la zona gris?: Si bien la CdE Garay la define como: la intervención de individuos, grupos o compañías legales en formulación de leyes, decretos, regulaciones, y políticas públicas para obtener beneficios de corto, media y largo plazo, principalmente de naturaleza económica, en detrimento del interés público, (Garay 2008, págs.17-20) se puede determinar que esa zona gris es ese espacio donde ésta práctica corrupta pase a ser legítima, y se realizan una serie de procedimientos para que esos recursos pensados en el bien común lleguen a manos de unos pocos beneficiados (en este caso financiadores de campañas políticas), pero que no representan el interés general, y, al ser un hecho legal el señalamiento social es prácticamente nulo y consecuentemente, poco repudiado a nivel social.

Esa zona gris lo que finalmente permite es que algunos grupos logren influir en los procesos de alta decisión del Estado, que a su turno auspician una forma de corrupción que se relaciona con un favorecimiento de intereses privados principalmente en las altas esferas del poder así como “la actividad sistémica de los individuos o de grupos para influir, en su propio beneficio, en la actividad de las principales instituciones estatales usando mecanismos legales y nominales ” (Membreño-Cedillo 2007, pág.16).

Por tanto, esa zona gris es un lugar pleno de espacios de opacidad, en donde la CdE se da su espacio a través de pequeñas fisuras, que serían las luego grietas estructurales de las cuales se vale el agente captor para lograr sus objetivos. (Estévez 2005, capítulo. 3) “Además, estas fisuras tendrían la particularidad de velar su presencia y profundidad al espectador común, de modo que una práctica

perversa pudiera verse encubierta con la imagen de un perfecto cumplimiento del marco legal” (Estévez 2005, capítulo. 3). La presencia de un marco legal poco claro, con reglas deficientemente definidas, como es la gran queja de AIS, implica que al implementarse una conducta fraudulenta oculta dentro de la legalidad, al final las relaciones terminan penetradas por este tipo de situaciones adoptando en general esa práctica fraudulenta. El peor escenario se da en este caso, a causa de esa zona gris, son situaciones como la adopción de una política pública a beneficio de algunos, termina desembocando en una lógica de aceptación de prácticas ilegales, instaladas dentro del sistema.

3.5. PROBLEMAS EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – MADR

Haciendo una revisión comparativa sobre los lineamientos del MADR y lo que encontramos en el trabajo que realiza Luis Garay y Eduardo Salcedo sobre el caso de Guatemala en su libro *Narcotráfico, Corrupción y Estados*, se puede contrastar un análisis de corrupción sistemática en el marco de la categoría CdE y lo que se despliega en términos de la debilidad institucional que se evidencia en lo que se denomina Red de Captura del Estado RCdeE. A pesar de los matices de cada caso en confluencia de los resultados se puede pensar que no se cuenta con instancias nacionales de control, investigación, juzgamiento y sanción efectivas ni transparentes para enfrentar redes criminales dentro del Estado y sus instituciones. Esto, como resultado no sólo de la posible cooptación, sino también como consecuencia de la falta de capacidad técnica necesaria para abordar algunas investigaciones que requieren metodologías periciales de análisis financiero y contable, tanto internacional como nacional. (Garay Salamanca 2012, pág. 224)

En el contexto de AIS se exhibió una progresiva deslegitimización del MADR dada su falta de transparencia en el proceso, se saltaron la viabilidad técnica, se usó un organismo internacional, que fue permeado por la corrupción administrativa, y no cumplió con la asistencia técnica en este proceso. Todo se tuvo en cuenta para que los subsidios fueran dados a las personas con los que se habían tenido compromisos anteriores, y funcionaba así como lo describen en el artículo de la Revista Cambio; ‘Operación Magdalena’.

En el mismo reportaje se muestra a un Carlos Manuel Polo, un ingeniero civil especializado en Ciencias Agropecuarias que fue alcalde de Santa Marta en 1988 durante seis meses, y subgerente de

Infraestructura del Incoder -adscrito al Ministerio de Agricultura- entre el 1° de septiembre de 2005 y el 31 de diciembre de 2007. Hoy figura como contratista del MADR y desde cuando Andrés Felipe Arias puso en marcha AIS en 2007, Polo sirve de enlace entre el Ministerio y el IICA, operador del programa de riego y drenaje. (Revista Cambio 2009a)

La presencia de Polo en esa entidad -el IICA- es relevante porque la defensa del programa AIS se basa en su supuesta independencia frente al Gobierno y en su capacidad técnica: el IICA interviene tanto en la definición de los proyectos que se apoyan, como en su seguimiento posterior. Según los hallazgos, la posición de Polo, lo llevó al MADR por sus conexiones con Luis Eduardo Vives, vinculado al proceso de la 'parapolítica' y hoy en libertad condicional. Por evidencias como estas, se desató una investigación profunda al IICA y su papel en este Programa. De manera subsidiaria de los siguientes descubrimientos y las revelaciones en los medios de comunicación se destaparon algunos elementos. (Revista Cambio 2009a)

En consecuencia grave, se puede notar la falta de gobernabilidad y la deslegitimación que generó este escándalo no sólo en el Ministerio sino en un organismo de tanta trayectoria internacional como el IICA, esto muestra los alcances y dimensiones que tuvieron que traspasar para que se pudiera cumplir el objetivo de beneficiar a los financiadores de la campañas de Uribe y referendo. No menor efecto puede causar un desenlace al como el fallo de la Procuraduría donde fueron condenados e inhabilitados el Ex ministro, el vice ministro, asesores y funcionarios del MADR dando cuenta precisamente del detrimento patrimonial causado.

4. AGRO INGRESO SEGURO Y LA CAPTURA DEL ESTADO: DESLEGITIMACIÓN ESTATAL – EFECTOS DE LA CDE

4.1. EL ANDAMIAJE DE LAS REDES DE CAPTURA

En las teorías de Garay se resalta la existencia de redes en la CdE, en este caso, es preciso ahondar un poco en este tema, primero, se tiene que en un red de captura existe principalmente un capital social, en este caso Arias contaba con una fuerte posibilidad de interferir en la generación de políticas al ser Ministro en Cabeza de sector, los hechos como se mostraron evidenciaron que la red de captura generada permitió que gracias a la posición que el agente ocupa, permitirá que además servir de puente de información a otro tipo de redes de captura, Arias en este caso fue un “puente estructural”, conectando de manera directa la información de los beneficios, convirtiendo eso en una ventaja frente a los otros interesados obtener ventajas como subsidios agrícolas. (Garay 2008, págs.34-36)

Para cometer actos de corrupción de manera exitosa, se necesita formar y contar con redes sociales complejas y eficientes, que garanticen confidencialidad y mediante las cuales se puedan realizar distintos actos y acuerdos jurídicos, políticos y económicos. Dichos actos y acuerdos no se producen de manera esporádica o espontáneamente, de manera que se requiere mucho tiempo para planear su organización y lograr su consolidación. Por lo tanto, las redes de corrupción pueden ser analizadas como redes de aprendizaje y gestión criminal. (Garay 2008, pág. 23)

Se hace mención a esta situación, porque a lo largo del texto se evidencia que el problema de AIS, no es competencia exclusiva del ex ministro Arias, o de la política pública de forma aislada, acá se planeó todo un proceso en donde participaron numerosos actores de diferente forma (IICA, FINAGRO, los funcionarios del MADR), todos ellos jugaron una minuciosa labor que conjugo toda un red que garantizara los efectos esperados. Si bien los estudios de CdE, van enfocados directamente al uso de actores legales por parte de algunos actores ilegales, es de importancia señalar que acá también se trata de un espacio de captura cometido por un actor legal, que se vale de elementos instrumentales de las instituciones para lograr favorecer intereses de diversa índole.

4.2 . LA DEVASTACIÓN Y LA CORROSIÓN DE LO PÚBLICO

Se realizó toda una política pública donde sólo se abría más la brecha entre los ricos y los pobres como lo describe el artículo de la revista *La Silla Vacía Agro Respuesta Segura*: Las explicaciones de Arias sobre

el escándalo del AIS, Bajo la tutela de Andrés Felipe Arias, el Ministerio de Agricultura, creó el programa AIS para fortalecer al sector agropecuario con miras a la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, TLC, con Estados Unidos. Se trataba, en sus palabras, de un programa que urgía el campo colombiano para defenderse frente a la competencia desleal y subsidiada de otros países. Y ese fue uno de los argumentos para realizar la convocatoria de manera pública y realizar un convenio con el IICA, un organismo internacional de interventoría, para velar por la transparencia de la repartición de los recursos. Pero eso no se cumplió y las revelaciones de prensa lo probaron mes tras mes (Montero 2010).

A cada nueva revelación sobre las irregularidades en la entrega del AIS, el ex ministro Arias dio una respuesta y pese a todas las pruebas, siempre se mantuvo en que no era cierto que AIS estuviera dirigido a los ricos. Aseguró que sus enemigos y los enemigos del Gobierno estaban distorsionando la realidad pues el 98 por ciento de los subsidios estuvo dirigido a familias pobres.

Tampoco admitió que conociera sobre las parcelaciones de haciendas en la Costa Atlántica ni que algunos de los proyectos subsidiados no se llevaron a cabo y negó que las bases de datos de los aportantes a las campañas de su jefe Álvaro Uribe coincidieran de alguna manera con los beneficiarios del AIS. (Montero 2010)

Mientras familias adineradas del país, empresarios, y ligados al ámbito político le fueron otorgados subsidios millonarios a campesinos humildes le fueron dados ayudas irrisorias como se evidencia en el artículo “Agro-ingreso para pobres”, en donde exponen la deplorable situación de los pequeños agricultores en Boyacá, Nariño y Cundinamarca, quienes, sufrieron los estragos de las heladas, y que como si fuera una broma, el Estado como contraprestación les proporcionó sumas irrisorias que variaban entre los 600 y 30 mil pesos; mientras tanto y en paralelo se comenzaron a otorgar los millonarios subsidios a las familias adineradas en mención, generando entonces la disparidad entre los discursos de asistencialismo al sector en el momento de las heladas o el verano y las soluciones en concreto, que llegaron en sumas mínimas.

Es en este panorama donde resulta fundamental una apropiada asignación de recursos, y verificar en qué va enfocado el actuar gubernamental, pues de ello depende que los recursos no sean destinados a pequeños sectores. Al momento en que la agenda gubernamental y el gasto se encuentran direccionados por el sentir de algunos grupos, para obtener algún tipo de ganancia (monetaria o política), se pone de antemano una fuerte traba para que los sectores menos aventajados perciban

crecimiento. Pues tal como sucedió en AIS, las excesivas trabas, papeleos y regulaciones, difícilmente pueden ser cumplidas por cualquiera, y por lo mismo, es complejo llegar a alcanzar el crecimiento económico, el cual es en suma la finalidad de un proyecto generalizado de inversión social, la penetración de la CdE, en aspectos como estos, solamente se refleja negativamente en la completa sensación del ciudadano de un esfuerzo fiscal perdido.

Así fenómenos como la CdE, al ser un proceso de corrupción de gran escala, lo que termina generando es una ineficiencia económica y además conlleva a la lapidación de la misma. A causa del efecto que se genera en la asignación desigual de recursos. Esto, pues las pocas ganancias que se reciben de procesos como AIS, no se traducen en inversiones; el dinero obtenido a partir del rentismo, por lo general, no se traducen en inversiones, por lo mismo, todo ese dinero se traduce en drenaje de capital para la economía doméstica. (Estévez 2005, capítulos. 2-3)

La corrosión de lo público entonces, se evidencia en que procesos en donde las políticas públicas son usadas para fines ajenos al cambio social, lo que se genera es una ineficiente asignación de los recursos, en tanto, los sistemas perversos generados al interior de las instituciones, impiden el ingreso de un personal idóneo, agravado además porque se requiere de empleados públicos poco idóneos y la corrosión de la visión del funcionario público.

4.3. REELECCIÓN Y ASPIRACIONES PRESIDENCIALES: LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA USO PRIVADO

La reelección de Álvaro Uribe Vélez fue un suceso histórico y determinante para el país porque modificó la Constitución Política y estuvo cargada de hechos que empañaron su legitimidad. Precisamente fue la Corte Constitucional quien debía fallar sobre posibles vicios de forma y de trámite en el paso del Acto Legislativo por el Congreso, así como sobre la competencia del parlamento para tramitar dicha reforma. Algunos afirmaban que sí hubo vicios, que no se llevó el debate a cabalidad y que los uribistas hicieron uso del clientelismo para conseguir la aprobación de la ley. Este episodio podría incluso ser objeto de análisis en el marco de una compleja maraña que cobijaría la categoría CdE y a pesar de no ser el objeto en cuestión en definitiva AIS hizo parte de dicho entramado de captura institucional y política.

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya, emitió el 1 de julio de 2005 su concepto sobre el tema, como ordena el artículo 242 de la Constitución. Maya afirmó que existieron fallas de procedimiento, concretamente en el séptimo de los ocho debates, cuando se efectuó la votación, apenas conocidas las ponencias, sin el correspondiente debate. En esa ocasión, miembros del Partido Liberal Colombiano y del Polo Democrático Independiente, reclamaron por falta de garantías para la discusión. En otras ocasiones, ni siquiera se completó el quórum necesario para realizar las votaciones. Muchos alegan, además, tácticas clientelistas por parte de los uribistas, como el nombramiento en cargos diplomáticos de familiares o amigos de algunos parlamentarios a cambio de que votaran a favor de la reforma. Maya aclaró desde el comienzo que, en su concepto, el Congreso sí estaba facultado para reformar el artículo 197 de la Constitución, que, entre otras cosas, prohibía la reelección presidencial. (Portal Colombia 2009)

Para comprender dicha situación es preciso también evidenciar la irregularidad en la implementación en donde se encontró que de los cerca de 51 beneficiarios, 45 fueron aportantes a la campaña presidencial del 2002 del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, y 10 a la campaña del referendo reeleccionista. Este aspecto fue objeto central del debate presentado por el senador Jorge Robledo con, el cual se abrió el escándalo relacionado con AIS. Esta situación da cuenta de la forma en que la captura que se generó a partir del uso de AIS, en tanto el número de beneficiarios con sumas importantes tuvieron una estrecha relación con las aspiraciones reeleccionistas y de aumento de clientelas de los agentes captores. Esto pues, en relación con sumas proporcionadas a otros beneficiarios resulta considerablemente desigual y objeto de análisis, si se observa con claridad la relación subsidio y aporte a la campaña política. (Ver Anexo 1. Cuadro de beneficiarios AIS).

Estas revelaciones empañaron la legitimidad de este proceso en la revista Semana describió la situación en donde demostró por ejemplo que “[...] aunque para algunos sea una práctica corriente, lo sucedido por lo menos para el caso de Yidis- fue ilegal [...] las circunstancias probatorias dejaron entrever que en este episodio no sólo se trató de convencer a Yidis, sino a todo el Congreso de que la reelección de Uribe era conveniente para el país” (Semana 2012).

Esta campaña del 2006 fue atípica puesto que era el primer candidato en el país que ostentaba el cargo de presidente y hacía campaña presidencial, y tuvo que realizar una estrategia comunicativa distinta de su primer periodo puesto que ya contaba con reconocimiento y prestigio, ya tenía grupos políticos organizados a su alrededor con líderes influyentes como: Juan Manuel Santos, el líder y

creador del Partido Social de Unidad nacional, Partido de La U; Juan Lozano, miembro del Partido Cambio Radical; Carlos Holguín, presidente del Partido Conservador.

Los contendientes electorales en esta campaña fueron: Horacio Serpa y Carlos Gaviria, este segundo tuvo una oposición muy fuerte desde su slogan publicitario que decía: Una Colombia - para mucho más que dos - lo que aducía a un país más incluyente y que las decisiones no sólo las tomará y afectaran a unos pocos sí, no a las mayorías.

Así el 28 de mayo de 2006, los colombianos reeligieron a Álvaro Uribe Vélez como presidente con una votación de 7.300.000 sufragios que le dieron el triunfo en la primera vuelta. Al ser éstas las primeras elecciones en implementar la posibilidad de la reelección presidencial, los altísimos resultados a favor de Uribe en las urnas demostraron que amplios sectores de la población aprobaban los primeros cuatro años de mandato del presidente y respaldaban la continuación de su estilo de gobierno por cuatro años más. En el tiempo que ha permanecido en el poder, Uribe ha contado con niveles de aceptación y favorabilidad muy altos –por encima del 60% o 70%-, muy superiores a los de gobernantes anteriores. A esto se suman los apabullantes éxitos electorales revisten a su gobierno de una amplia legitimidad. (González 2006)

Muchas figuras de la opinión pública nacional reaccionaron tardíamente a la reelección efectiva. Por su lado, personajes como Fernando Cépeda Ulloa señalaron varios interrogantes de los que se resaltan: la financiación antidemocrática de campañas, en donde se añade que el dinero por si sólo no garantiza el éxito electoral. Los cambios en la tecnología, han generado un aumento importante en la forma de hacer campañas y de mantener los partidos políticos. (Cepeda Ulloa, pág.4)

Estos cuestionamientos nos llevan a la reflexión del tipo de influencia que ejercen los dineros en las campañas y se puede decir que estos financiamientos pueden hacer perder la legitimidad de los gobiernos, al generarse la sensación que sus políticas están condicionadas, amañadas a las necesidades de sus financiadores, hace ineficaz la institucionalidad y empieza una cadena de favores, la corrupción, el clientelismo, que desdibujan el interés y beneficio general; que es uno de los pilares de la política y para el resto de la ciudadanía genera rechazo por la falta de transparencia y honestidad.

Como dice Cépeda Ulloa “el problema es que ha venido a quedar claro que no solamente se violan regulaciones en materia de contribuciones políticas sino que se ha materializado la idea de un *quid pro quo* ósea de un negocio: yo te doy para que tú me des” (Cepeda Ulloa 2000, pág. 5). Lo

anterior en referencia a esa idea de la financiación política antidemocrática donde efectivamente el interés privado prevalece y donde el interés político queda monetizado.

Es un círculo vicioso que al parecer no tiene salida, es una relación costo-beneficio, una inversión para financiar la campaña que luego se cobra en dadas para los financiadores, unos pocos los beneficios superan en dinero y privilegios la inversión y son a largo plazo en ocasiones se promulgan leyes que duran más allá que los periodos de los gobiernos que se les costó.

4.4. LA CAPTURA DEL ESTADO Y EL SUBSIDIO: AUSENCIA DE CONTRAPRESTACIONES SOCIALES

La corrupción siempre generará costos morales, y de acuerdo a Garay situaciones como la CdE agudizan aún más esta situación de devastación. El Programa de AIS no correspondió aparentemente, a las necesidades que presenta el sector agropecuario, la perversa combinación de factores es el caldo de cultivo de la CdE cuando existe una necesidad insatisfecha en una población específica y se tiene todo el aparato del Estado para desarrollarla, pero al generarse resultados contrarios a los citados en un discurso oficial, se desvirtúa por completo el sentido de cambio y acción gubernamental. Sumado a ello, que al hacer todo el proceso dentro del marco legal, las acciones terminan legitimándose, aumentando de facto la posibilidad de no ser atrapado o castigado en el proceso. En general, dicha situación a los ojos del ciudadano no deja más que un “debilitamiento de las virtudes cívicas y el espíritu de lo público en la sociedad, debido a la imperancia de normas de conducta que promueven o justifican la corrupción” (Garay 2008, pág. 37).

El efecto de una política pública debe reflejar la actividad de una autoridad gubernamental, se trata a grandes rasgos de modificar los atributos o las características del tejido social que las autoridades públicas juzgan necesario, para de ese modo, proteger de las amenazas o transformar en un Estado más satisfactorio (empleo, educación, salud) de ahí una doble función de la política pública. Al éstas reflejar ante la opinión pública unas grietas de ilegalidad o de falta de transparencia en las acciones llega uno de los efectos nefastos de la CdE y es el “debilitamiento del sentido de Estado” (Garay 2008, pág. 37) en los ciudadanos.

Cabe resaltar que en análisis de este programa encontramos que este tipo de acciones políticas sólo conllevan a la concentración de la tierra en unos pocos y el abaratamiento de la mano de obra campesina, sumando a la competencia dispar del campesinado colombiano frente a sus contrincantes de otros países, que han permeado el mercado local teniendo en cuenta los Tratados de Libre Comercio que el gobierno colombiano ha adelantado con otros países como: Estados Unidos, Japón y Europa. Los objetivos de AIS, no se vieron exaltados, se sintió como una burla sobre todo con el pequeño agricultor al que le llegaron subsidios irrisorios, que como en este mundo macondiano ya parece risible las ayudas pírricas que les fueron entregadas.

Como lo plantea Garay se dio perfectamente la economía del delito, porque el agente racional en este caso el Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, de quien se catalogaba como el más seguro sucesor de Álvaro Uribe, quien decía que Arias era “su versión mejorada”. En menos de dos años se convirtió en uno de los hombres más poderosos del Partido Conservador y era uno de los tecnócratas con mayor proyección que ha habido en los últimos años, es decir, un agente racional con toda la capacidad para analizar los costos y beneficios de sus acciones y que era un acto muy rentable.

Si bien se disminuye el potencial de opinión de la sociedad civil, es preciso resaltar el papel de los medios de comunicación, en este caso la revista Cambio, que valerosamente denunció este bochornoso escándalo que tantos efectos negativos tuvo en el país. (KyenKe 2011) parte de estas denuncias terminaron con el cierre definitivo de la revista. Era una maniobra sin tintes de pérdidas, todo estaba definido perfectamente para que pasara desapercibido, pero por el olfato de estos avezados periodistas se dio a conocer el hecho de corrupción más escandaloso del gobierno Uribe Vélez.

4.5. LOS COSTOS SOCIALES DE LA CDE: LA TRASGRESIÓN DE LO LEGAL Y EL DEBILITAMIENTO DE LA CIUDADANÍA ACTIVA

El campesinado es uno de los grandes perdedores de este proceso, el agro no tiene mayor inversión su presupuesto es mínimo, y no se fortalece este sector de la economía, y es una población que cada día pierde acción en el abastecimiento interno y no repunta en la exportaciones, se siente abandono.

Es tan poca la credibilidad que tienen los gremios en los políticos que no se ha generado la necesidad de organizarse y presentarse como una unidad, es tan poco lo que el gobierno ha dado y

gerenciado a favor de este sector que no se siente la representación para este reglón de la economía. En este sentido, al hacer observables los actos de corrupción de forma tan grave, lo que queda en el ciudadano es grave pues al engendrarse dentro de la sociedad un grupo que reproduce conductas o valores diferentes al del sistema oficial (es decir, se adoptan en este caso valores, como la parcelación de tierras, el obtener rentas del Estado de forma fraudulenta o poco transparente). En últimas lo que se reproduce es que la colectividad adopte algunas actuaciones como la realización o aceptación de actividades ilegales, dentro de un marco legal. (Garay 2008, 26)

De ese modo, se tiene que estas situaciones de CdE, generan algo que podría denominarse moral de frontera, en donde se van corriendo lentamente los límites normativos, favoreciendo la aceptación y permisividad social, a través de expresiones que son ambiguas, con poco fundamento, pero que logran quedarse en la mente del ciudadano, aumentando la crisis cultural y de valores que se van forjando en la sociedades y dejan el campo abierto para que los agentes captores vayan en busca de rentas de todo tipo, y sólo queda la progresiva corrosión del ámbito público.

Igualmente, el rentismo exagerado y descarado que se generó con AIS, no sólo afecta la estructura económica del país, la reproducción de esta situación atenta de forma importante sobre la legitimidad e institucionalidad del Estado, en tanto, protector del bien común; esto pues, se genera una pérdida de la confianza del ciudadano ante la erosión de la credibilidad de la sociedad en una preeminencia de la ley (esto de acuerdo a Garay genera fuertes impactos sobre la cultura cívica), y consecuentemente el comportamiento del ciudadano se afecta ante la prevalencia del oportunismo e el individualismo. (Garay 2008, págs. 33- 34)

El problema de ello, es que situaciones en donde el Estado se ve debilitado en cuanto a su credibilidad o la apatía del ciudadano, son fuertemente aprovechadas a favor de otros agentes con capacidad económica o política para lograr condicionar situaciones a su favor reproduciendo una y otra vez situaciones de captura.

5. CONCLUSIONES

Partiendo de que la CdE, tiene estrecha relación con la capacidad de agentes privados para incidir sobre la generación de leyes, regulaciones y decretos, es importante ahondar en que si bien el texto, no pretende satanizar las políticas de apoyos directos a sectores que requieren atención especial por parte del Estado, como lo es el sector agrario; si resalta la importancia de exponer el hecho, de encontrar una política pública que aunque tenía unas pretensiones importantes en cuanto a su impacto, al final terminó demostrando debilidades en cuanto a su contenido que concluyeron en un escándalo mediático y judicial que desvirtuaron la esencia de esta política.

Es la captura legislativa, en donde se hizo uso de las influencias y de una posición privilegiada, para generar un marco legal y configurarlo de forma tal, que los resultados que se esperaban en la política pública, como lo era el apoyo al sector agropecuario frente a los efectos negativos del TLC, se encontraran amparados bajo la legalidad, y por tanto, al momento en que se generaron ciertas irregularidades de procedimiento, lo que quedó en el aire fue un estado de confusión entre lo legal y lo ilegal, pues en general el marco regulatorio permitía ciertas acciones que se generaron, y por lo mismo la penalización y judicialización se vio de forma dificultosa. Consecuentemente, la aceptación social, aumenta, al no evidenciarse un hecho concreto que amerite una condena.

Confrontando las acciones legislativas versus las administrativas, se tiene que la problemática generada es a nivel estructural, en donde las acciones administrativas reflejan entornos de aceptación de lo ilegal, y suma, el ambiente organizacional en entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo se corrompe, desembocando en una proliferación de faltas a la administración pública. Así mismo, se afecta la producción misma de leyes a futuro; además de la defensa de lo que es legal y del erario público. Por lo tanto, se desvirtúan los fundamentos de cualquier Estado de Derecho, al ponderar los derechos de particulares sobre los generales.

El querer obtener beneficios proporcionados de AIS de forma premeditada, no es más que el reflejo del fenómeno de rentismo que se generó en la implementación de esta política pública. Las consecuencias de ello, es que ese esfuerzo por adquirir rentas por terceros a través de espacios como el crédito al sector agropecuario, podría al final desembocar en una pérdida del esfuerzo fiscal, pues resulta altamente improductivo y además de ello poco eficiente en términos económicos.

En las políticas públicas regularmente se parte de un objetivo social, así mismo, el marco de acción se encuentra encuadrado en la agenda de las acciones gubernamentales, es importante ya observado la corrosión generada por situaciones como la CdE, que se tenga en cuenta este tipo de situaciones, directamente para la detección y así, evitar la baja exposición penal, y la nulidad de acciones punitivas en contra de quienes caen en este tipo de eventos de corrupción avanzada.

Lo que se genera en medio del escándalo mediático y las situaciones corruptas encontradas en los proyectos beneficiados de AIS, es un problema enorme a nivel estatal, pues por un lado comienza el cuestionamiento de la legitimidad de instituciones, una baja en la percepción de equidad en las políticas públicas, así como un fuerte impacto sobre la percepción del ciudadano en cuanto a la contraprestación que se espera de los efectos de un programa social dirigido a una población en específico, y por tanto todo resulta en un relajamiento cívico que favorece aún más los espacios de captura.

Ese espacio en donde lo ilegal pasa a ser legal, como es el caso de la zona gris, deja fatales consecuencias en cuanto a que son los mismos ciudadanos, quienes no ven o perciben las fatales consecuencias de la CdE, debido a que esa ambigüedad (legal-ilegal), deforma la percepción y, por consiguiente la posibilidad denuncia o al menos rechazo de opinión del ciudadano.

En ese sentido, las alteraciones generadas en el proceso legislativo, en suma lo que generan es una baja en la obligación social, pues, al forjar un marco normativo al interior del Ministerio de Agricultura, se induce a un proceso de legitimidad de las acciones y es en ese espacio en donde invisiblemente se genera la degradación moral y la sociedad se vuelve alcahueta con la corrupción, pues son las normas el reflejo moral de una sociedad. Y, al ser estas un producto manejado al vaivén de los intereses poco legítimos de unos cuantos, los resultados no son los mejores para los ciudadanos, quienes quedan en medio de esa opacidad de la ley, que lo que genera es la reproducción de distintas conductas que impiden una visión completa de la realidad, a partir de la reproducción y adopción de valores engañosos.

Las anteriores conclusiones permiten por tanto afirmar que si bien se presenta un fenómeno de CdE, cuyos alcances llegan a tocar las tres ramas del poder público, podríamos establecer que el proceso de consolidación de la Captura no se da de manera absoluta como lo plantea la elaboración conceptual de Garay en su teoría, sino que se da de forma parcial pues, en este caso, el Estado no se ve implicado en su plenitud, al ser un ente que no se limita a las instituciones ni los funcionarios de las

mismas, elementos como las fuerzas políticas o los medios de comunicación que fueron en contravía del este proceso quedarían por fuera de dicha categoría al no entrar dentro de las lógicas del agente captor. Así mismo, la idea de la captura de un ente tan complejo y denso como el Estado implicaría tomar en consideración las otras variables que le constituyen, esto es el territorio, la población y la institucionalidad; en el caso de esta investigación es claro que se aborda la última de estas dimensiones y se mantiene aun así en un abordaje parcial.

BIBLIOGRAFÍA

Bejarano, J. A. (1998). *Economía de la agricultura*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas: IICA : FONADE : TM Editores.

Garay Salamanca, L. J. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*. Bogotá: Avina : Corporación Transparencia por Colombia.

Garay Salamanca, L. J. (2012). *Narcotráfico, corrupción y estados: cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México, D.F: Debate.

García-Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza

Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Mény, Y., Thoenig, J. (1992). *Las Políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Roth, A. (2002) .*Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá. Ediciones aurora.

Capítulos de libro

Cepeda Ulloa, F. (2000). La financiación de la política: Un problema de gobernabilidad. En F, Cepeda Ulloa. *Corrupción y gobernabilidad*. Santafe de Bogotá: 3R Editores

Vargas, A. (1999). Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. En Vargas, A. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores. ESAP. Bogotá.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Becker, G. (1968, marzo-abril). Crime and Punishment: An Economic Approach. En: *The Journal of Political Economy*, 76 (2). Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3808%28196803%2F04%2976%3A2%3CI69%3ACAPABA%3E2.0.CO%3B2-I>

Estévez, A. (2005, enero.) Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. En *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (29) Maracaibo. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-99842005000100004&script=sci_arttext

González, F. (2006, septiembre 18). El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. En *Institut gouvernance*. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>

Martínez de Correa, L. M. (2011, septiembre-diciembre). Tres enfoques y una aproximación al estado de derecho: estado social de derecho, estado de bienestar y estado liberal democrático. En *Revista opción* 27, 2-15. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/310/31022314008.pdf>

Oszlak, O y O'Donnell, G. (1995, octubre). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Revista Redes*, 2 (4), 99-128. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

Artículos en publicaciones periódicas no académicas:

Cambio. (2009a, Julio 10). Operación Magdalena. Disponible en: <http://www.moir.org.co/Operacion-Magdalena.html>

Revista Cambio. (2009b, Septiembre). “Riego de dineros públicos” Edición impresa. 60 (847)

Caracol Radio (2011, Septiembre 16). Ministro Arias era autoritario, informal y tomaba las decisiones de afán: Camila Reyes. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/ministro-arias-era-autoritario-informal-y-tomaba-las-decisiones-de-afan-camila-reyes/20110916/nota/1548519.aspx>

El Colombiano. (2006, Enero 20). Agro Ingreso Seguro, la base para afrontar TLC. Agro Ingreso Seguro, la base para afrontar TLC. Disponible en: Agro Ingreso Seguro, la base para afrontar TLC -<http://www.elcolombiano.com>

El Espectador (2008a, 24 de mayo). El otoño de los vivos. Disponible en:
<http://www.elespectador.com/node/15672>

El espectador (2008b, Agosto 2). HH Se confiesa. Disponible en:
<http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso-hh-se-confiesa>.

El Espectador. (2009, 27 de octubre) Minagricultura asegura que Agro Ingreso Seguro “no es pro-rico y anti-pobre” pág. Política. Disponible en:
<http://www.elespectador.com/articulo168978-minagricultura-asegura-agro-ingreso-seguro-no-pro-rico-y-anti-pobre>

El Espectador. (2010a, 6 de enero). Lupa a patrimonio de beneficiarios del programa Agro Ingreso Seguro. Recuperado a partir de:
[http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso180802-lupa-patrimonio-de-beneficiarios-del-programa-agro-ingreso-](http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso180802-lupa-patrimonio-de-beneficiarios-del-programa-agro-ingreso)

El Espectador, (2011a, enero 6). Cierre de la revista ‘Cambio’, golpe al periodismo de denuncia. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/entrevista-de-cecilia-orozco/articuloimpreso186229-cierre-de-revista-cambio-gol>

El Espectador. (2011b, junio 15). Las quejas del IICA por AIS. El Espectador. Disponible en:
<http://www.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-277508-quejas-del-iica-ais>

El país. (2013, Noviembre 8). Conozca los problemas que tienen en jaque al agro en Colombia.
Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/estos-son-problemas-tienen-jaque-agro-colombia>

El Tiempo. (2011a, 15 de septiembre). Libres los implicados en escándalo de Agro Ingreso Seguro.
Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/libres-otros-dos-implicados-en-escandalo-de-agro-ingreso-seguro/10371544>

El Tiempo. (2011b, abril 20) Crece lío diplomático entre Colombia y la OEA por escándalo de Agro Ingreso Seguro. EL Tiempo.com. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/citan-a-interrogatorio-a-andres-felipe-arias-por-escandalo-de-agro-ingreso-seguro/7855293/1/home>

El Tiempo. (2012, Noviembre 30). Yidispolítica. Disponible en: <http://m.semana.com/nacion/articulo/la-yidis-politica/92612-3>

KyenyKe. (2011, julio 20). La investigación periodística que envió a Arias a la cárcel. kyenyke
Disponible en: <http://www.kienyke.com/historias/asi-descubrio-cambio-la-corrupcion-en-agro-ingreso-seguro/>

La silla vacía. (2010, 11 de octubre). Respuesta Segura: Las explicaciones de Arias sobre el escándalo del AIS. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/18589>

Lewin, J. (2009, octubre 29). Estos son los 51 beneficiarios de Agro Ingreso Seguro que aportaron a campañas de Uribe. *La silla vacía*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/5033>

Montero, D. (2010, octubre 11). Agro Respuesta Segura: Las explicaciones de Arias sobre el escándalo del AIS. *La silla vacía*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/18589>

Orozco, C. (2010, febrero 2010). Cierre de la revista 'Cambio', golpe al periodismo de denuncia. *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/entrevista-de-cecilia-orozco/articuloimpreso186229-cierre-de-revista-cambio-gol>

Semana. (2009a, octubre 21). Critican presupuesto para las universidades públicas. *Semana.com*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/critican-presupuesto-para-universidades-publicas/108905-3>

Semana. (2009b, octubre 28). Agro-ingreso para pobres. (2009, Octubre 28) pág. Política Disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/agro-ingreso-para-pobres/109168-3>.

Semana. (2012) La 'yidis-política'. Aplicación Móvil *Semana.com* Disponible en: <http://m.semana.com/nacion/articulo/la-yidis-politica/92612-3>.

Valencia, L. (2011, julio 30). Agro Ingreso Seguro, una plataforma política. *Revista Semana* Disponible:

<http://www.semana.com/opinion/articulo/agro-ingreso-seguro-plataforma-politica/243920-3>

Otros documentos

Olivera, M. (1999). Hacia una sociología de la corrupción. *Ensayos*. Recuperado a partir de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/alma_mater/1999_n17/socio_corrup.htm

López, C. (2009). Uribismo rural: Un modelo agrícola perverso. Bogotá: *Partido Liberal Colombiano*. Disponible en: <http://www.ceciliolopez.com/Documentos/D.UribismoRural.pdf>

Membreño-Cedillo, M. Consejo Nacional Anticorrupción. (2007). Qué se entiende por captura del estado. *Consejo Nacional Anticorrupción*. Honduras. Disponible en: http://www.cna.hn/archivos/coleccion_etica/que_se_entiende_por_captura_estado.pdf

Echavarría, H. (2008, enero 10). Presupuesto General de la Nación. *Instituto de Ciencia Política*. Disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_111

Kostka, E. (s.f.) Políticas Públicas. En *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*. Disponible en: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm

Cátedra Unesco. (2012, Octubre 30). Presentación del Libro: el Narcotráfico, corrupción y Estados. México. Disponible en: http://www.iis.unam.mx/pdfs/boletin_presentacionlibronarco.pdf

Colombia y Comisión Colombiana de Juristas. (1997). Constitución política de Colombia. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Congreso de Colombia Debate parlamentario (2006a). Canal del congreso.

Congreso de Colombia. (2006b) Proyecto de ley No. 024 de 2006. Cámara Por medio del cual se crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro - AIS. GACETA 251/06, 472/06, 489/06, 525/06 (2006). Bogotá. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se/138/>

Congreso de Colombia. (2007, Abril 10). Ley 1133 de 2007. Diario Oficial. Disponible en: [http://200.26.152.57/SIDN15%5CArchivos%5CNormatividad%5CLegislaci%C3%B3n%20Nacional%5CLeyes%20de%20Colombia%5CLeyes%202007%20\(1122%20-%201181\)%5CLey%201133%20de%202007%20\(Implementa%20el%20Programa%20Agro,%20Ingreso%20Seguro%20-%20AIS\).pdf](http://200.26.152.57/SIDN15%5CArchivos%5CNormatividad%5CLegislaci%C3%B3n%20Nacional%5CLeyes%20de%20Colombia%5CLeyes%202007%20(1122%20-%201181)%5CLey%201133%20de%202007%20(Implementa%20el%20Programa%20Agro,%20Ingreso%20Seguro%20-%20AIS).pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2005). Visión Colombia II centenario--2019: propuesta para discusión (1. ed.). Bogotá: Editorial Planeta

Departamento Nacional de Planeación (2007, febrero). Estado comunitario: desarrollo para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=MvqNv91Zbtw%3D&tabid=65>

Departamento Nacional de Planeación. (2008) ¿En qué invierte el Estado Colombiano? Los grandes proyectos de inversión del Estado Comunitario en 2008. Disponible en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0024003569999.pdf

Fedearroz. (2007, junio 3). Agro Ingreso Seguro. Disponible en: <http://www.fedearroz.com.co/noticias/860.htm>

Foro Semana, Auditoria General de la República, y Auditemas. (2009). Corrupción transparente: sofisticación e impunidad (Boletín Informativo No. 19).

Portal Colombia. (2009). Reección. Nuestra Historia. Disponible en: <http://www.colombia.com/colombiainfo/nuestrahistoria/reeleccion.asp>

Portal Colombia. (2010). Rating TV Colombia. Disponible en: <http://www.portalcolombia.co/rating-tv-colombia/>

Procuraduría General de la Nación. (2011). Fallo Agro Ingreso Seguro. No. D-2009-878-183667. Disponible en: www.procuraduria.gov.co/.../FALLO%20AGRO%20INGRESO%20.pdf

Transparencia Colombia. (2011). Índice de Transparencia Nacional 2008-2009 (No. 13) Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article

&id=141:titulo-publicacion-indices-de-transparencia-de-las-entidades-
publicas&catid=111&Itemid=479

Transparency International. 2013, Julio 6). Investigative journalists as anti-corruption activists: An interview with Gerardo Reyes. Disponible en: http://www.transparency.org/news/feature/investigative_journalists_as_anti_corruption_activists_interview_gerardo_re.

Anexo 1: Los Beneficiarios

A continuación se presentan los 51 beneficiarios de Agro Ingreso Seguro y que aportaron a las campaña de Álvaro Uribe Vélez Esta es la lista de los 45 aportantes a la campaña presidencial del 2002 de Uribe y de los 10 a la campaña del referendo reeleccionista elaborada por el senador Jorge Enrique Robledo como insumo para el debate sobre Agro Ingreso Seguro.

Nombre	Departamento donde está inscrita	Sector	Aporte a la campaña 2002	Aporte al referendo	Subsidios (riego y drenaje, e ICR)	Línea Especial de Crédito	Total
Agroindustrias Tinaja S.A.	Antioquia	Azúcar	\$1,500,000		\$500,000,000	\$41,589,600	\$541,589,600
Mejía Restrepo Plantios y Cia. S.C.A.	Antioquia	Banano	\$2,000,000		\$273,797,501		\$273,797,501
Corporación Social Coltabaco	Antioquia	Tabaco	\$20,000,000			\$958,755,672	\$958,755,672
Lopera Gil, Francisco Antonio	Antioquia		\$5,000,000		\$57,893,400	\$143,351,250	\$201,244,650
Camagüey S.A.	Atlántico	Ganadero/Palma		\$10,000,000	\$591,856,200		\$591,856,200
Oleoflores S.A.	Barranquilla	Palma	\$2,000,000	\$10,000,000	\$2,864,406,510		\$2,864,406,510
Molino Flor Huila S.A.	Bogotá	Arroz	\$15,000,000		\$32,873,914	\$36,465,000	\$69,338,914
Unión de Arroceros S.A.	Bogotá	Arroz	\$10,000,000			\$150,703,280	\$150,703,280
Pollo Andino Ltda.	Bogotá	Avicultor	\$3,000,000		\$562,034,187	\$206,850,000	\$768,884,187
Triángulo Pollo Rico S.A.	Bogotá	Avicultor	\$2,000,000		\$573,215,000		\$573,215,000
Agropecuaria La Loma Ltda.	Bogotá	Cereales y oleaginosas	\$4,000,000		\$80,000,000		\$80,000,000
Frigorífico Guadalupe S.A.	Bogotá	Ganadero	\$15,000,000		\$1,262,286,630		\$1,262,286,630
Palmas Oleaginosas de Casacara Ltda.	Bogotá	Palma	\$5,000,000		\$488,918,588		\$488,918,588
Banci Ltda.	Bogotá		\$1,000,000			\$505,893,769	\$505,893,769
Fernández Zaher, José Angel	Bolívar		\$1,000,000			\$40,500,000	\$40,500,000
Ingenio del Cauca S.A.	Cauca	Azúcar		\$25,000,000	\$3,086,800,000	\$1,137,312,500	\$4,224,112,500
Palmas del César S.A.	Cesar	Palma	\$5,000,000		\$1,254,321,400		\$1,254,321,400

Palmeras de Alamosa S.A.	Cesar	Palma	\$5,000,000		\$500,000,000		\$500,000,000
Frigosinú S.A,	Córdoba	Ganadero	\$9,900,000		\$906,620,723		\$906,620,723
Algarra S.A.	Cundinamarca	Lácteos	\$1,500,000		\$2,932,094,660		\$2,932,094,660
Productos Naturales la Alquería S.A.	Cundinamarca	Lácteos	\$100,000,000		\$703,501,600		\$703,501,600
Barreto Solano, Luis Francisco	Huila	Palma	\$5,000,000			\$279,034,879	\$279,034,879
C.I. La Samaria	Magdalena	Banano		\$15,000,000	\$1,113,758,074	\$457,101,617	\$1,570,859,691
C.I. Tequendama	Magdalena	Palma		\$15,000,000	\$479,635,746		\$479,635,746
Dávila Diazgranados, Alberto Francisco	Magdalena	Palma	\$2,500,000		\$176,592,600		\$176,592,600
Lacouture Dangond, Alfredo	Magdalena	Palma	\$5,000,000		\$932,223,812		\$932,223,812
Solano Tribín, Nicolás Simón	Magdalena	Palma		\$1,000,000	\$455,891,242		\$455,891,242
Vives Lacoutures, José Francisco	Magdalena	Palma		\$1,000,000	\$1,105,627,736		\$1,105,627,736
Ingenio Risaralda S.A.	Risaralda	Azúcar	\$10,000,000		\$692,250,000		\$692,250,000
Avimol S.A.	Santander	Avicultor	\$5,000,000		\$477,179,600		\$477,179,600
Incubadora Santander S.A.	Santander	Avicultor	\$70,000,000		\$569,498,552		\$569,498,552
Serrano Serrano, Franciso Arturo	Santander	Avicultor	\$11,700,000		\$308,291,435		\$308,291,435
Frskaleche S.A.	Santander	Lácteos	\$2,000,000		\$517,768,350		\$517,768,350
Cano Sanz y Cia. S. en C.	Tolima		\$5,000,000			\$99,807,570	\$99,807,570
Agroguachal	Valle del Cauca	Azúcar	\$1,500,000		\$361,872,340		\$361,872,340
Central Castilla S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$25,000,000		\$536,400,000	\$889,233,280	\$1,425,633,280
Central Tumaco S.A.	Valle del Cauca	Azúcar		\$3,000,000	\$78,240,000		\$78,240,000
Compañía Agrícola San Felipe S.A.	Valle del Cauca		\$5,000,000		\$313,015,236		\$313,015,236
Hacienda La Cabaña S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$10,000,000		\$1,640,000,000		\$1,640,000,000
Ingenio la Cabaña S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$25,000,000		\$2,124,893,478	\$1,258,259,344	\$3,383,152,822
Ingenio Pichichí S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$15,000,000		\$650,550,000		\$650,550,000
Ingenio San Carlos S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$25,000,000			\$450,166,659	\$450,166,659
Manuelita S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$43,000,000	\$23,000,000	\$464,472,059	\$2,210,000,016	\$2,674,472,075
Mayagüez S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$50,000,000	\$25,000,000	\$2,792,493,471	\$1,149,540,008	\$3,942,033,479
Quantum S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$5,000,000		\$423,308,752		\$423,308,752

Bananeras de Uraba	Valle del Cauca	Banano	\$1,000,000		\$370,909,800		\$370,909,800
Abadía Campo, Harold	Valle del Cauca		\$1,000,000		\$132,408,680		\$132,408,680
Matilde Cabal de Cabal e Hijos S de H	Valle del Cauca		\$5,000,000			\$99,790,000	\$99,790,000
Oriente S.A.	Valle del Cauca		\$4,000,000		\$210,000,000		\$210,000,000
Compañía Agropecuaria Balsilla S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$5,000,000		\$427,986,449		\$427,986,449
Inversiones Equipos y Servicios – Inesa S.A.	Valle del Cauca	Azúcar	\$5,000,000		\$459,758,315		\$459,758,315
TOTAL			\$549,600,000	\$128,000,000	\$34,485,646,040	\$10,114,354,444	\$44,600,000,484

Fuente Lewin, J. (2009, octubre 29). Estos son los 51 beneficiarios de Agro Ingreso Seguro que aportaron a campañas de Uribe. *La silla vacía*.

Disponible en: de <http://lasillavacia.com/historia/5033>

Anexo 2: ¿Pero quiénes son los actores de este proceso?

Andrés Felipe Arias Leiva: Nacido en Medellín en 1973, economista de la Universidad de los Andes y con una Maestría en economía de la misma Universidad y un Doctorado en economía de la universidad de California, en su trayectoria profesional ha tenido Cargos de libre nombramiento y remoción: **1997-** Asistente del gerente técnico del Banco de la República, **2002-** Viceministro de hacienda, **2004-** Viceministro de agricultura, **2005-** Ministro de agricultura, 2009- candidato presidencial por el partido conservador(“Andrés Felipe Arias,” n.d.). Destituido e inhabilitado para ejercer cargos públicos por 16 años.

Camila Reyes del Toro, exdirectora de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura, fue destituida e inhabilitada por 11 años.

Javier Enrique Romero Mercado, exdirector de Desarrollo Rural, fue sancionado con destitución e inhabilitación de 11 años.

Rodolfo José Campo Soto, destituido e inhabilitado por 13 años en su condición de director del INCODER. Economista, Asesora de Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias Leiva.

Andrés Darío Fernández Acosta; Nacido en Medellín. Se desempeñó como gerente general del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, Fue asesor del Ministro saliente, Andrés fue nombrado ministro de agricultura Felipe Arias, y tras la renuncia de Andrés Felipe Arias Leiva (2009)

Y se le suspendió por 11 meses por los convenios 0037 de 2009 (IICA) y 040 del 14 de enero de 2010 (FINAGRO)- Responsabilidad Solidaria a título de Culpa Grave por valor de \$2.580.808.051.

Mario Andrés Soto Ángel, exdirector de Comercio y Financiamiento para el 2009, fue sancionado con destitución e inhabilitación de 11 años.

Juan David Castaño Alzate, exdirector de Desarrollo Rural para el 2009, fue suspendido por 2 meses

Alba Sánchez Ríos, directora de Planeación y Seguimiento Presupuestal, fue sancionada con suspensión de 2 meses al hallarla responsable como interventora delegante en los convenios 03 de 2007, 055 de 2008 y 037 de 2009.

Gisela del Carmen Torres Arenas, en su condición de interventora delegada, adscrita a la Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal, fue suspendida por 2 meses.

Edelmira Rivera Quintero, profesional especializado. Sanción y suspensión de un mes a su cargo.

Juan Camilo Salazar Rueda; Ex viceministro, de Agricultura, el juez 43 de conocimiento lo sentenció a 10 años de prisión domiciliaria, por celebración de contratos sin cumplimientos de requisitos legales y peculado a favor de terceros. El juez le concedió la casa por cárcel al considerar que él no es un peligro para la sociedad.

Terceros civilmente responsables- garantes:

la previsorora s.a. Compañía de seguros; compañía suramericana de seguros s.a., Mafre seguros generales de Colombia; seguros del estado s.a. Confianza, por póliza de cumplimiento de convenio (nueva vinculación) segurexpo por póliza de cumplimiento (nueva vinculación)

También se estableció que los terceros civilmente responsables como garantes son La Previsorora Compañía de Seguros, la compañía Suramericana de Seguros, Mafre Seguros y Seguros del Estado.

Igualmente, la firma Confianza, por póliza de cumplimiento del convenio, y Segurexpo, por póliza de cumplimiento.

Fuente: Terra. Elecciones 2010. Disponible en:
http://www.terra.com.co/elecciones_2010/articulo/html/vbn55-andres-felipe-arias.htm