

El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro (AIS)*

Álvaro Benedetti (Colombia)*

Resumen

Este artículo analiza el caso Agro Ingreso Seguro (AIS), tomando como referencia los cambios políticos ocurridos en el marco de su implementación durante los años 2007 a 2009 y los impactos sobre cuatro características del desarrollo rural en Colombia. Utilizando las herramientas conceptuales y metodológicas del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), se pretende ubicar el conjunto de reglas formales e informales del AIS y develar arreglos institucionales del programa. Se concluye que las principales fallas institucionales del AIS están dadas por su diseño, los acuerdos alcanzados y la participación de actores privados en el proceso de la política, a su vez que se hace necesario fortalecer la institucionalidad rural y poner las reglas formales en acción para lograr eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

[138]

Palabras clave

Agro Ingreso Seguro (AIS); Desarrollo Rural; Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD); Fallas Institucionales; Colombia.

Fecha de recepción: marzo de 2016 • **Fecha de aprobación:** abril de 2016

Cómo citar este artículo

Benedetti, Álvaro. (2017). El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 50, pp. 138-158. DOI: 10.17533/udea.espo.n50a08

* Este artículo ofrece algunos resultados de la investigación de la tesis de maestría en Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes de mayo 2014, *Agro Ingreso Seguro: un estudio del programa mediante la aplicación del marco de análisis y desarrollo institucional IAD*.

** Polítologo. Especialista en Desarrollo Local y Regional. Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Profesor investigador en la Facultad de Comunicación Social y Publicidad, Universidad Santiago de Cali. Correo electrónico: alvaro.benedetti00@usc.edu.co

The Analytical Framework and Institutional Development, a Tool of Public Policy Analysis. The Case of *Agro Ingreso Seguro*

Abstract

This article analyzes the “Agro Ingreso Seguro” (AIS) case, considering the political changes in the context of its implementation during the years 2007-2009, and its impact upon four characteristics of the rural development in Colombia. Through the use of the conceptual and methodological tools from the Institutional Analysis and Development Framework (IAD), this article aims to locate the set of formal and informal rules of AIS and to reveal the institutional agreements of the program. The foregoing considerations allow us to conclude that the main institutional failures of AIS are given by its design, the agreements reached and the participation of private actors in the policy. Accordingly, it is necessary to strengthen the rural institutions and the formal rules put into action to achieve efficiency and effectiveness in the use of public resources.

Keywords

Agro Ingreso Seguro (AIS); Rural Development; IAD Framework; Institutional Failures; Colombia.

[139]

Introducción

Muchas de las instituciones, normas y reglas, concebidas para el desarrollo de políticas públicas en Colombia tienden a reafirmar dos patrones recurrentes en la historia del país: por un lado, la exclusión del proceso de toma de decisiones de sectores sociales y políticos, y lugares periféricos de la geografía nacional; y por otro, la mínima importancia que le significa a la rama ejecutiva tomar algunos correctivos que serían necesarios a fin de lograr una verdadera consolidación de la democracia y de un proyecto de desarrollo que sea capaz de soportar la necesidad de superar las brechas económicas de las poblaciones urbana y rural.

En el marco de tales instituciones, las últimas tres décadas han supuesto para Colombia una serie de transformaciones significativas. Los procesos de ajuste estructural, la atropellada inserción a la economía de mercado global,¹ la descentralización político-administrativa y las reformas al sistema democrático de representación y participación ciudadana, entre algunos aspectos más, han promovido escenarios de cambio político en cuyas líneas se ha fortalecido el concurso de actores privados decisivos, como los empresarios y las agremiaciones económicas industriales, agroindustriales y de servicios, que actúan de forma concomitante a la acción de Estado y que tienen la capacidad de incidir directamente en los procesos de gestión pública nacional y territorial.

El papel de estos actores privados y la acción decidida del Estado de permitir su concurso en el diseño de reglas sociales, económicas y políticas, ha hecho que —específicamente en los diferentes «mercados» para la producción de bienes y servicios, y espacios de toma de decisión— se fomenten instituciones extractivas que tienden a perpetuar la exclusión de aquellos a quienes no se les participa de su diseño y beneficios.²

¹ Estos dos procesos enmarcados en la reformas del llamado *Consenso de Washington*, en cuyo orden se listaron políticas económicas por parte de organismos financieros internacionales que sirvieran de estrategia para lograr impulsar el crecimiento en países en desarrollo, especialmente latinoamericanos.

² El concepto de «instituciones extractivas» busca explicar por qué ciertos países, por razones histórico-políticas, poseen «instituciones débiles», diseñadas por élites dominantes para extraerle rentas y recursos al resto de la sociedad, fijando pocos límites al poder y concentrándolo en pocas manos; en contraste con aquellos países con «instituciones inclusivas» que permiten a sus ciudadanos tener igualdad de oportunidades y acceso a los recursos e instancias de toma de decisión (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 103).

Una muestra de tales instituciones es el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), con el que bajo la Ley 1133 de 2007 el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) intentó repeler las violentas contingencias que sufrirían los productores del campo tras la entrada en marcha del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, ofreciendo en esencia dos componentes para su implementación: apoyos económicos directos y apoyos a la competitividad.

Con los apoyos económicos directos el AIS buscaba proteger de los efectos del TLC con Estados Unidos a los productores durante un período de transición máximo de seis años. La meta de la administración Uribe consistía en elevar la competitividad del sector y adelantar procesos de reconversión. Como fue de público conocimiento, estos apoyos o incentivos se ofrecieron sin contraprestación económica alguna por parte de los beneficiarios y se entregaron de forma selectiva y temporal.³ Los apoyos a la competitividad buscaban preparar al sector agropecuario frente a la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y apostarle a estrategias de reconversión de los procesos productivos en el campo. Con los incentivos a la productividad, se destinarían recursos para fortalecer la asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnologías, además de cofinanciar la adecuación de tierras e infraestructuras de riego y drenajes. En la misma línea, los apoyos a la competitividad buscaron ofrecer créditos en condiciones favorables mediante el incentivo a la capitalización rural (ICR) y apoyos técnicos en la cadena de comercialización de productos.

[141]

Más allá del contenido técnico de la Ley, el Gobierno justificó públicamente que la formulación del programa AIS era una política pública de respaldo al sector agrícola frente al reto de la puesta en marcha del TLC con Estados Unidos y también ante la decisión gubernamental —hoy vigente— de continuar promoviendo la firma de nuevos tratados comerciales con otros países e integraciones económicas multilaterales.

Aunque pareciera que políticas como AIS no son nuevas en el contexto colombiano, su formulación sí sugiere una conexión con los escenarios globales actuales, en especial por tres razones: primera, las últimas dos

³ Como se constata tras las indagaciones de la Procuraduría General de la Nación (*El País*, 2010, octubre 12) o las declaraciones de Juan Camilo Salazar, ex viceministro de Agricultura, que señaló que el entonces ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, «conocía gran parte de los planes operativos y se le consultaban las modificaciones de los convenios relacionados con el programa de AIS» (*El Tiempo*, 2012, diciembre 12).

décadas han traído consigo grandes cambios en el contexto agropecuario mundial, entre ellos el acelerado cambio tecnológico; segunda, las cada vez más evidentes consecuencias del cambio climático; y tercera, la ampliación del comercio agroexportador —sobre todo para países en desarrollo—, vía la creciente relación entre los mercados agrícolas y los mercados energéticos, el incremento de la demanda de alimentos resultado del aumento demográfico mundial y el auge económico de países como China, India y Brasil, que al aumentar sus ingresos medios no solo han empezado a alimentarse más sino también mejor, y el surgimiento y consolidación de los mercados verdes (Banco Mundial, 2008).

Con la investigación que antecede a este artículo se intentó dar forma a un análisis corto de política pública del programa AIS, utilizando el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), que según Elinor Ostrom es la herramienta teórica y metodológica más útil para comprender fenómenos de naturaleza política desde la perspectiva neoinstitucional (1999; 2005a; 2005b), que permite comprender, más allá de los marcos normativos legales, todo los elementos propios de la diversidad en las interacciones humanas y porque además permite profundizar en el carácter y tipología de las reglas —normas—, noción fundamental del neoinstitucionalismo. En resumen, el estudio de las instituciones permite entender cómo se diseñan y operan las normas, las estrategias —implícitas o no— de las interacciones entre los seres humanos, en este caso, los actores involucrados en la política pública.⁴

[142]

Sobre el caso AIS se observó cómo las reglas, las condiciones materiales y físicas, y algunos aspectos relevantes de las trayectorias del desarrollo rural en Colombia afectaron las acciones y los incentivos que enfrentaron los diferentes actores involucrados en la política, las reglas de «juego» formales e informales expuestas, y los impactos resultantes tras la concepción del programa en el desarrollo rural.

En relación con el análisis empírico realizado, una parte de la investigación se concentró en recopilar la información primaria a través de seis

⁴ Estudios como este también pueden adelantarse con marcos teóricos propios de los enfoques para el análisis de políticas públicas, por ejemplo, la clásica visión de Harold Lasswell y el *Policy Process Model* (Laswell, 1951, citado en Jones, 1970), importante para estudiar y comprender las decisiones del gobierno a través del análisis de sus funciones o prácticas, así como cualquier otro proceso social. Según Lasswell, los procesos políticos de decisión, también pueden ser estudiados como una serie de acciones individuales o colectivas encaminadas a influenciar la obtención de determinados valores.

entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las siguientes organizaciones: Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña), Federación Nacional de Cultivadores de Aceite de Palma (Fedepalma), Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán); el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

Con estos elementos conceptuales y el análisis empírico realizado, este artículo ofrece una perspectiva de reflexión sobre dos grandes problemáticas institucionales del caso AIS: a) las políticas agrícolas y el desarrollo rural son dimensiones de política pública focalizadas de manera intencional hacia la profundización de un modelo agrario excluyente socialmente, pero eficiente desde el punto de vista económico; b) el fracaso que algunos le atribuyen al caso AIS por cuenta de los escándalos de corrupción y querellas por desfalcos al erario no obedece necesariamente a problemas de discrecionalidad política sino también a problemas de diseño institucional, propios de Estados débiles e inexpertos como el colombiano.

1. Aproximación teórica a partir de Elinor Ostrom y el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD)

[143]

El IAD pretende ser un sólido marco de análisis para estudiar el uso de recursos comunes en contextos donde las instituciones afectan el comportamiento de individuos mediante incentivos (Ostrom, 2000). Es importante señalar que en el IAD las instituciones se definen como un conjunto de prescripciones y limitaciones que los seres humanos usan para organizar todo tipo de interacciones repetitivas y estructuradas (Ostrom, 2005a, p.3), que pueden incluir reglas, normas y estrategias compartidas. Así, las instituciones son normas formales e informales: las primeras, caracterizadas por las leyes o normas de carácter coercitivo-coactivo; y las segundas, como reglas en uso, basadas en la costumbre y los modos de proceder (Ostrom, 1991; North, 1990).

Como se pretende explicar, el marco IAD y el enfoque neoinstitucional son útiles para descubrir cómo algunos tipos de relaciones informales se convierten en arreglos formales y, a la inversa, cómo ocurren en la formalidad institucional situaciones en las cuales se imponen prácticas informales que, como el clientelismo, toman fuerza y legitiman decisiones públicas.

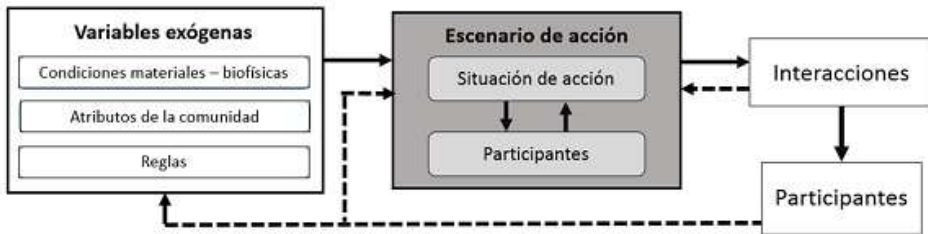
La utilización del IAD permitió entender el comportamiento y las acciones de algunos actores participantes en el programa AIS previamente definidos, a partir del estudio de las estructuras que conforman el escenario de acción escogido, junto con las variables que afectaron el comportamiento de los actores y su balance entre preferencias y resultados.

1.1 El escenario de acción

El marco IAD supone que toda interacción entre individuos u organizaciones sucede en una unidad que se denomina lugar, arena o espacio de acción, lo cual hace referencia a un sistema donde «dos unidades —los participantes y una situación de acción— interactúan, mientras se ven afectadas por variables exógenas y producen resultados que afectan a los participantes y las situaciones de acción» (Ostrom, 2005a, p. 13). Es importante anotar que IAD le otorga a los escenarios de acción, y consecuentemente a sus diferentes componentes, una plausible flexibilidad para la interpretación de dinámicas institucionales dadas en marcos normativos formales o informales. Es así como este estudio aborda un programa específico de la Ley 1133 de 2007 y su implementación. En tal sentido, los escenarios de acción pueden corresponder a cualquier dinámica relacional, en la cual personas, grupos u organizaciones interactúen sobre reglas, tomen decisiones y describan disputas políticas.

[144]

Gráfica 1. Marco de análisis y desarrollo institucional (IAD).



Fuente: tomado de Ostrom (2005a, p. 13).

La gráfica 1 muestra los principales elementos de un escenario de acción. Sobre la izquierda se pueden observar las «variables exógenas»: «condiciones materiales o biofísicas», los «atributos de la comunidad» y las «reglas» que influyen sobre el escenario de acción. Dentro del escenario de acción se encuentran la «situación de acción» y los «participantes» de dicha situación. La gráfica enfatiza el escenario de acción ya que es allí donde se focaliza

el análisis. A la derecha se encuentran las «interacciones» y los «resultados» que son producto del escenario de acción, y que también repercuten sobre el escenario de acción mismo. Estas interacciones generan resultados que posteriormente pueden generar cambios en las variables exógenas y en el escenario de acción.

1.2 La situación de acción

La situación de acción se relaciona con el proceso mediante el cual los participantes toman decisiones, y «con preferencias diversas interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan los problemas, se dominan entre sí, o pelean, entre otros [comportamientos]» (Ostrom, 2005a, p. 14). Estas situaciones se dan cuando «dos o más individuos se ven enfrentados a un conjunto de posibles acciones que producen resultados colectivamente» (p. 32). Los resultados de la acción o la elección de los participantes no dependen solo de parámetros, sino que además dependen de que otras personas actúen y de las expectativas que cada uno tenga sobre lo que van a hacer los demás (Sánchez-Cuenca 2004, p. 6).

1.3 Participantes, posiciones, acciones y control

Los participantes o actores son «entidades tomadoras de decisiones que son asignadas a una posición y son capaces de seleccionar unas acciones, de un conjunto de alternativas disponibles en los nodos de los procesos de decisión» (Ostrom, 2005a, p. 38). Los participantes pueden influir sobre la situación de acción dependiendo de sus atributos, el interés que persiguen en tanto actores del proceso y el número de participantes que se encuentran en la misma situación.

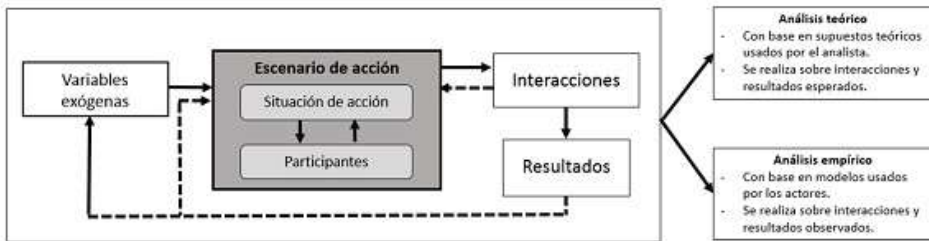
Las posiciones hacen referencia a aquellos cupos o curules que los participantes pueden ocupar o desocupar (Ostrom, 2005a, p. 40). Por su parte, las acciones son «una selección de una determinación o valor [...] mediante la cual un participante aspira a afectar una variable de resultado» (p. 45). Las acciones están generalmente ligadas o asignadas a las posiciones disponibles en una situación de acción. Entretanto, el control que los participantes poseen puede variar entre cero e infinito, dependiendo del participante y de la posición que ocupe (p. 49). Solo como ejemplo, en el caso AIS, si el Gobierno gozó de bajos niveles de control pudo desistir de vetar o vincular a nuevos participantes y, quizá, abstenerse de sancionar a quienes quisieran romper los acuerdos o crear nuevas normas de uso sobre el programa.

[145]

1.4 Las reglas

El marco IAD propone que el análisis de las reglas —variables exógenas— es útil para entender cómo se generan los cambios en los escenarios de acción. Según el IAD, las reglas afectan los resultados e interacciones, gracias a su influencia en los procesos de toma de decisión en las situaciones de acción. Considerar los elementos anteriores permite comprender con mayor precisión los sucesos llevados a cabo en un escenario específico y el impacto de las reglas sobre los resultados obtenidos.

Gráfica 2. Análisis del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD).



Fuente: elaborado a partir de Ostrom (2005a, p. 33).

[146]

1.5. Apuesta metodológica: análisis del caso Agro Ingreso Seguro (AIS)

Ostrom (2015b) propone que el análisis de un determinado sistema de interacción entre actores en una determinada situación de política se realice examinando con minuciosidad cada uno de los conceptos ya presentados. La autora indica que esto se puede llevar a cabo a partir de dos formas de análisis, como lo indica la gráfica 2: a) mediante el uso de supuestos teóricos que sean complementados con insumos sobre el caso a analizar; y b) partiendo del análisis de prácticas, arreglos —acuerdos— y transacciones usado por los actores en dicho sistema. Estos dos mecanismos se pueden aplicar de manera complementaria —como es el caso de esta investigación—, aunque mientras el primero se enfoca en el análisis de interacciones y resultados esperados, el segundo lo hace sobre los observados.⁵

⁵ Aunque puede resultar improcedente analizar las «interacciones» por fuera del «escenario de acción», el marco IAD sugiere tomarlas como variable independiente, dada su importancia. En realidad, el diseño de la gráfica solo es descriptivo, en el análisis deductivo y hermenéutico del caso es naturalmente parte del «escenario de acción».

2. El caso Agro Ingreso Seguro (AIS) visto desde la aplicación del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD)

En esta investigación se planteó la hipótesis de que el programa AIS puede ser una muestra de la apuesta por un modelo de desarrollo rural extractivo y asimétrico que promueve las industrias agroexportadoras, que en virtud de su capacidad política reducen el espectro de toma de decisiones y el acceso a recursos de más actores interesados; también, cómo a través de este programa se materializaron arreglos entre particulares y el Gobierno, que pasaron de la informalidad a la formalidad institucional mediante mecanismos de transacción subyacentes a la formulación de la política pública.

2.1 Agro Ingreso Seguro (AIS) en el contexto de lo rural en Colombia: análisis de variables exógenas

En la última década el Estado colombiano ha concentrado el gasto en programas de apoyo a alianzas productivas, proyectos de apoyo al desarrollo de la microempresa rural, proyectos de oportunidades rurales, además de los programas de adjudicación de tierras y vivienda rural (PNUD, 2011a, p. 320). Se promovieron iniciativas como el *Plan estratégico 2008-2010* del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), entidades que tienen como misión ejecutar «políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socio-económico del país» (Incoder, s. f.).

[147]

En el papel, esta misión resulta coherente si se tiene en cuenta que, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011b, p. 18), la naturaleza demográfica, social y cultural del territorio —de acuerdo con el índice de ruralidad— indica que Colombia es en su mayoría rural:

Tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales (75,5%); allí vive el 31,6% de la población y sus jurisdicciones ocupan el 94,4% del territorio nacional. En el mismo sentido, algunos de los descriptores de la naturaleza económica del país demuestran que la pobreza rural, asociada a la variable ingreso indica que el 79,7%

de la población rural no recibe ingresos suficientes para una canasta de satisfactores mínimos [...], pero más grave aún poco menos de la mitad, el 45,9% de la población pobre rural se ubica en la categoría de indigente, esto es en pobreza extrema (Pérez y Pérez 2002, p. 40).

Por tanto, una política que promueva el desarrollo del campo debería contemplar la búsqueda de ventajas competitivas, pero a través de un redimensionamiento institucional que logre una mayor integración horizontal y el diseño de instrumentos de política pública, tendientes a compensar la inequidad histórica del campo con respecto a las ciudades (Machado, 2000). No obstante, el mecanismo de compensación encontrado fue el programa AIS, diseñado en el marco de las negociaciones del TLC con Estados Unidos.

¿Qué sucedió entonces? ¿Por qué después de un tiempo el país condena el intento de reformar la gestión de campo y acusa a esta Ley de convertirse no en un hito de desarrollo, sino en uno de corrupción sin precedentes en la historia de las políticas rurales en Colombia? Una primera respuesta, común en la política nacional, es que el proceso de formulación del programa AIS se caracterizó por ser vertical, de tipo *top-down* (Sabatier, 1986). Pese a que existieron escenarios de diálogo entre los agricultores y ciudadanos de zonas campesinas, fue el MADR la entidad que formuló e implementó la política (Jens Mesa, presidente de Fedepalma, comunicación personal, septiembre 16, 2013).⁶

En este sentido, cabe recordar las palabras de Álvaro Uribe Vélez, en su condición de jefe de Estado, que en su discurso para el cierre de la negociación del TLC con Estados Unidos reconoció el interés en el programa AIS y el espíritu de la política.

Nosotros teníamos un dilema: o no hacer el TLC, porque no podíamos excluir arroz y la industria avícola, o hacer TLC como finalmente lo acordamos, pero con un programa para garantizarles seguridad en el ingreso a los agricultores: Agricultura, Ingreso Seguro [AIS] [...]. Habría sido lo peor para Colombia desaprovechar esta oportunidad, por eso optamos por la opción de TLC pero complementado con el AIS (*El Tiempo*, 2006, citado en PNUD, 2011a, p. 327).

⁶ Las decisiones importantes solían tomarse entre el alto gobierno y los principales gremios agropecuarios (*El Tiempo*, 2012, diciembre 12) y no con la base de la sociedad rural, quienes debían ser parte de los beneficiarios.

Aunque, como parte de la estrategia de negociación del TLC, el Gobierno instó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) a identificar posibles escenarios de amenazas y oportunidades en una eventual puesta en marcha del mismo, y en los cuales la recomendación más importante fue crear instrumentos de compensación no arancelario para algunos sectores que serían gravemente afectados, paralelamente se animaba la idea de reconocer la apuesta del TLC como una estrategia propicia para la competitividad y el crecimiento del campo (PNUD, 2011a, pp. 325-326). Finalmente, el texto de la Ley y los lineamientos de la política indicaron que tras la concertación con los gremios el programa AIS acentuó sus objetivos en la competitividad y no en la compensación (p. 327).

Este escenario sugiere una primera aproximación analítica, y a partir de allí revisar las «fallas» en el diseño de las políticas por el «sesgo anticampesino» que ha persistido en los imaginarios de las élites dirigentes tanto públicas como privadas, que refrendan el modelo de desarrollo rural en el campo colombiano (Uribe, 2011; 2009). En los proyectos dirigidos al desarrollo económico del campo a la sociedad campesina se le considera como innecesaria y superflua. En consecuencia, muchas de las comunidades y los municipios rurales viven situaciones de franca desintegración en un contexto irreversible de deterioro de la base material productiva: tierras erosionadas, compactadas, de bajísima productividad, parcelas sin riego, predios alejados de los caminos, comunidades sin fuentes de energía y aisladas de los mercados (Huerta y Ahumada, 2004, p. 4).

[149]

La «cuestión agraria», más allá de lo ocurrido con AIS, no solo como uno de los temas centrales de histórica lucha ideológica y de clases sociales sino como un asunto de gestión pública, ha tomado forma en la ruta crítica del desarrollo y las políticas públicas nacionales (IICA y USAID, 2009). Según el Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA) y de acuerdo con Gustavo Gordillo (citado en PNUD, 2011a, p. 305), esa ruta crítica del desarrollo se caracterizó por no responder a las demandas ni a las necesidades de los productores rurales, que con bajas capacidades de transformación y pocos recursos padecieron los conflictos producidos por las dinámicas clientelistas, paternalistas y autoritarias. Y es que en países como Colombia, donde han florecido las normas de facto —reglas de juego impuestas por actores armados ilegales—, la sociedad y la economía tienen obstáculos para encontrar un camino al desarrollo, dados los altos costos sociales y políticos.

El conjunto de «variables exógenas» descritas se pueden leer de forma amplia, considerando las temáticas que frente a lo rural se han expuesto. Observando de cerca el caso AIS y la aplicación de IAD, se categorizaron dos grupos de reglas: formales —establecidas en códigos, leyes, programas— e informales —determinadas por los usos, costumbres y realidades de la aplicación de las normas—. Tales reglas fueron caracterizadas junto a la descripción y análisis del escenario de acción y la situación de acción. Para efectos de este artículo se mostrarán las caracterizaciones del escenario de acción.

2.2 Caracterizaciones del escenario de acción

El escenario de acción escogido fue el otorgamiento de recursos para riego y drenaje previstos como subsidios en el programa AIS durante los años 2007, 2008 y 2009. En el marco del programa los proyectos de riego constituían una de las más grandes posibilidades para aumentar y diversificar la producción agrícola del país. En palabras de Hernando Londoño (subdirector de riesgos del Incoder, comunicación personal, octubre 24, 2013), «la creación de distritos de riego permite una agricultura más intensiva tanto para la siembra y la cosecha, además de asegurar condiciones de competitividad para el campo». Como aparece en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la estructura del uso del suelo en Colombia es ineficiente como factor de producción:

A lo cual contribuye el hecho de que solamente 900 mil hectáreas cuentan con sistemas de riego cuando el área potencialmente irrigable es de 6,3 millones [...]. Se estima que el país cuenta con 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola, silvoagrícola, de las cuales sólo se utilizan 4,9 millones (el 22,8% del total) para esas finalidades, mientras que la ganadería ocupa 39,2 millones de hectáreas cuando las que tienen vocación para ese uso son solamente el 53,8% de ellas (Departamento Nacional de Planeación, citado en Hernández y Becerra 2013, p. 146).

De acuerdo con Hernando Londoño (comunicación personal, octubre 24, 2013), la dotación de riego y drenajes en un sistema agrícola supone la creación de grandes y pequeñas obras de riego: las primeras, relacionadas al aprovechamiento de las aguas superficiales, de las que el país tiene en algunas regiones cantidades elevadas; las segundas, pensadas para invertir en el aprovechamiento de agua subterránea. De esta forma, el programa previó el acceso a estos subsidios para inversiones en el sector agropecuario, los cuales,

al igual que los otros paquetes de subsidios, se justificaban en la Ley 1133 como instrumentos para desarrollar las actividades de empresarios del campo (Luis Eduardo Quintero, director del Programa Desarrollo Rural con Equidad, Ministerio de Agricultura, comunicación personal, octubre 25, 2013).

Por otra parte, fue necesario comprender los roles que desde la institucionalidad formal recaían sobre la formulación y ejecución del programa AIS. Tras la sanción de la Ley, el rol protagónico lo tuvo el MADR, seguido del IICA-Colombia; y por último, los denominados «ejecutores» del programa, es decir, los beneficiarios. Como se ha descrito, el MADR fue el responsable del Gobierno nacional de reglamentar la Ley, expedida previamente por el Congreso, y de ponerla en marcha, atendiendo los requerimientos de competitividad del sector agropecuario nacional y la intención de proteger los ingresos de los productores que resultaran afectados por las variadas razones que derivaran de la internacionalización de la economía nacional.

Por su parte, el IICA-Colombia fue el organismo ejecutor determinado por el MADR mediante la suscripción de los convenios 003 de 2007, 055 de 2008 y 052 de 2009. A partir de allí, y para efectos de comprender el rol del IICA en AIS, esta investigación consultó el formato de acuerdos de financiamiento (AF), donde queda claro cuál fue su participación en la ejecución de la política pública. El AF señala que el IICA, «organismo con personería jurídica internacional, cuyos objetivos, entre otros, comprenden la formulación y ejecución de planes, programas, proyectos y actividades de apoyo para contribuir al logro de los propósitos de las políticas y programas de desarrollo agrícola» de los Estados miembros conforme a sus respectivos requerimientos, celebró el Convenio 003 de 2007 vigente hasta el 31 de marzo de 2008,⁷ el cual tenía por objeto:

[151]

La cooperación técnica científica entre el Ministerio y el IICA mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades, para el desarrollo e implementación del programa AIS, en lo relacionado con la convocatoria para el financiamiento de sistemas de riego, evaluación de impacto, auditoría y socialización entre otras actividades.

⁷ Los modelos de acuerdo de financiamiento revisados además del 2007, fueron del 2008 y del 2009; en estos están radicados los convenios 055 de 2008, vigente hasta el 31 de diciembre de 2009, y 052 de 2009, vigente hasta el 31 de diciembre de 2010. En los modelos de acuerdo de financiamiento del 2008 se incluyó como sujeto de implementación al Incoder, lo que no sucedió en los otros. Esta información fue suministrada de forma impresa por funcionarios del Viceministerio de Desarrollo Rural, adscripto al MADR.

[...] Que en desarrollo del referido convenio el IICA-Colombia abrió la convocatoria MADR-IICA No. 001/2007 para la construcción y adecuación de sistemas de riego en el marco del programa Agro Ingreso Seguro del MADR, para lo cual se elaboraron los correspondientes términos de referencia y a través de periódicos de amplia circulación nacional y las páginas web del IICA-Colombia, y del programa AIS se invitó públicamente a todos los interesados a presentar sus proyectos antes del 31 de marzo de 2007.

Lo anterior permite comprender y significar el piso jurídico y la participación amplia del IICA en el proceso de toma de decisión del programa. No es muy claro por qué siendo el MADR la entidad encargada de ejecutar el programa delegó su responsabilidad en una entidad internacional, que como el IICA cuenta con capacidad técnica, pero no la competencia de hacer seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de los presupuestos y las acciones.

La Ley, sin embargo, definió las reglas trazadas en los AF con respecto a la participación de los ejecutores —beneficiarios—, por tanto, en relación con la administración de los recursos, la norma señaló que:

[152]

La totalidad de los recursos del acuerdo integrados por la suma aportada previamente por el ejecutor y por el aporte del IICA-Colombia, serán administrados y manejados por el EJECUTOR a través del fideicomiso constituido mediante la celebración de un contrato de encargo fiduciario entre el ejecutor y la sociedad fiduciaria.

Además de las descritas, algunas de las otras cláusulas de los AF limitaban las responsabilidades de ejecución del programa a los ejecutores, sin que el principal responsable de la política, el MADR tuviera alguna participación. El IICA, por su parte, cumplió legalmente su competencia de intermediario entre el Ministerio y los ejecutores, atribuyéndose el control de los recursos y la distribución de los mismos. ¿Hubo competencias reales de los dos participantes en el control y ejecución de la política? ¿Por qué se excluye de la ejecución a los organismos adscritos al Ministerio como el Incodec, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o el Fondo para el financiamiento del sector agropecuario (Finagro), que con su capacidad técnica hubieran podido generar un acompañamiento distinto a la ejecución de los recursos del programa?

En otra orilla del análisis, el escenario de acción y el conjunto de variables exógenas permitieron contrastar los cuatro rasgos característicos del

desarrollo rural en Colombia, relacionados en el marco conceptual propuesto para la investigación. a) Que el modelo es excluyente; b) que se concentra la propiedad rural y se crean las condiciones para el surgimiento de conflictos; c) que es poco democrático; y d) que no afianza la institucionalidad rural. De cada uno se pudieron evidenciar escenarios particulares, paradójicamente, algunos algo alejados de la argumentación del PNUD (2011a).

El primer elemento, la exclusión generada por la lucha histórica por los recursos del campo, especialmente la tierra, se ajustó fielmente a esta investigación; no obstante, resultó interesante considerar la exclusión alrededor de las posibilidades reales de acceso a los recursos que tuvieron los pobladores del campo, quienes no estaban afiliados a un gremio agropecuario o no podían acceder a la información necesaria para concursar por los subsidios. Los resultados de la investigación permitieron concluir que la forma de acceder a tales recursos fue mediante el conocimiento de la información disponible, y mediante el conocimiento y la asesoría técnica que prestaron los gremios agropecuarios a sus afiliados.⁸

El segundo elemento considerado, que el modelo concentra la propiedad rural y crea las condiciones para el surgimiento de conflictos, se infiere no solo por las consecuencias del caso AIS, sino también porque representa de forma real el talante del desarrollo del campo colombiano. Aunque no fue objeto de esta investigación revisar tales hechos y cotejarlos con un análisis empírico, las reflexiones sobre el caso permitieron describir que las características tradicionales del modelo agrario del país puede ser una razón de peso para perpetuar el modelo de concentración de la propiedad y por ende de conflictos y violencia. Puede pensarse que para la época del AIS hubiera sido necesaria la creación de una política paralela de mejor distribución de tierras o incluso, como afirman Jens Mesa (comunicación personal, septiembre 16, 2013) y Hernando Londoño (comunicación personal, octubre 24, 2013), una división formal necesaria entre el desarrollo agrícola y el desarrollo rural⁹ que fuera consolidada con dos ministerios de igual nombre.

[153]

⁸ En las entrevistas realizadas con los representantes de cada gremio se confirmó que los departamentos de asesoría técnica estaban dispuestos en todo momento a asesorar a sus miembros con paquetes de ayuda técnica y política.

⁹ Esta reflexión resulta muy interesante en el contexto de la presentación de resultados pues, aunque no surja de una evidencia empírica concreta de la investigación, sí hizo parte del proceso de diálogo con los entrevistados.

El tercer elemento, que el modelo es poco democrático, tiene mucha relación con el primero pues así como las posibilidades de acceso a los recursos son limitadas, también lo es el acceso restringido y por demás sectorizado a los espacios de toma de decisión. Aunque las reglas formales del programa muestran que el Estado colombiano actuó con base en el interés público, la forma como se destinaron los recursos en la implementación y los arreglos institucionales provistos, permiten comprender como el AIS se convirtió en la plataforma personal de algunos que, como Andrés Felipe Arias,¹⁰ se arrogaron el AIS como un programa propio para tener eventuales beneficios políticos. Esto resultó ser un craso error de «cálculo político pues, entre otras cosas, ese afán de protagonismo del exministro condujo a que no se le pudiese delegar a las entidades adscritas al Ministerio la implementación efectiva del programa» (Londoño, comunicación personal, octubre 24, 2013).

[154] Con respecto al ineludible tema de tierras, que por obvias razones se cruza con la discusión en cuestión, Londoño (comunicación personal, octubre 24, 2013) llega a un lugar común de la actual institucionalidad rural en Colombia, que «se necesita de grandes capitales para explotar las tierras». A su juicio, la democracia en el campo solo puede darse si existen «modelos de economía participativas donde no se excluya a los pequeños, pero se permita al empresariado capitalista el establecimiento de opciones “gana-gana” con los pequeños productores y se garantice la viabilidad empresarial en el sector rural».

Si bien la política puede tener propósitos reales de beneficio para el bien común, el proceso de elaboración no estuvo exento de cruzar complejas variables e interacciones que entraron en juego en el debate. En otras palabras, este caso expuso que aunque se den intentos de producir cambios políticos que valgan la pena, no necesariamente toda la reforma política es normativa e institucionalmente factible. En Colombia no se ha consolidado una institucionalidad rural porque sus bases permanecen estancadas bajo un proceso de deterioro y debilidad, sin atender los múltiples requerimientos que el desarrollo rural demanda.

¹⁰ Andrés Felipe Arias fue ministro de Agricultura y Desarrollo Rural desde febrero de 2004 hasta febrero de 2009, y su renuncia se produjo por su aspiración a precandidato presidencial por el partido Conservador. El 19 de julio de 2011, la Procuraduría General de la Nación lo encontró culpable por los delitos de prevaricato en favor de terceros y firma de contratos sin el lleno de requisitos legales en el programa Agro Ingreso Seguro.

En síntesis, los vacíos institucionales encontrados permiten una conclusión previa al cierre de esta investigación, que como lo corrobora también el PNUD (2011a, p. 44), en el sector rural colombiano existe más mercado que Estado. Aunque las normas indiquen lo contrario, sobre el control en las organizaciones existen profundas hendiduras que son aprovechadas por quienes usufructuaron los recursos públicos sin mayores contraprestaciones en términos de resultados en productividad y producción.

Conclusiones

El estudio del programa AIS desde la perspectiva de Ostrom y el IAD explica que los tipos de reglas configuradas en torno a esta política pública determinaron de manera categórica los mecanismos de coordinación y apropiación de los recursos por parte del Estado y de actores particulares, respectivamente. Así como Ostrom (2005a, p. 13) destaca la necesidad de entender la creación, la adaptación, el diseño y los efectos de los arreglos institucionales —formales e informales— para comprender una gran diversidad de reglas que existen en un contexto de toma de decisión pública, este trabajo de investigación encontró que las reglas formales en el programa AIS y en los documentos que formalizan dichas reglas —como los AF— son muestra de que la formalidad institucional no determina el éxito de la política, por el contrario, permite una informalización de tales acuerdos; es decir, los adecúa para ser corruptibles o modificados al amañó de intereses particulares.

[155]

La participación de los actores estatales encargados del desarrollo rural o de actores particulares interesados y comprometidos con el sector agropecuario no garantiza necesariamente una gestión integrada del recurso. Resulta necesario fortalecer la institucionalidad rural y poner las reglas formales en acción para lograr eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

El análisis empírico mostró que las reglas formales estipularon los roles formalizados que desempeñan los distintos actores en el programa AIS, y en el ámbito de la política rural del momento; en el papel, los usuarios y sus representantes en el programa AIS están capacitados para tomar decisiones. Existe una distribución definida de las capacidades decisorias y ejecutorias entre tales escalas, y la ley establece escenarios de toma de decisión públicos. En la realidad, el estudio de las reglas informales, implícitas algunas y explícitas otras, muestran un programa AIS vulnerable a la confrontación de posiciones de poder con vetos decisorios —incluso cuando el Estado puede vetar la decisión

de alguno de los participantes— y una asignación de responsabilidades difusas (Tsebelis, 2006).

El programa AIS reveló grandes problemas de focalización y de ingeniería institucional, reflejados en la ineficiencia y diseño de las normas. Los instrumentos de política no dieron cuenta de un diseño idóneo en lo referente a ejecutores y sus responsabilidades concretas en el acompañamiento y monitoreo de resultados potenciales de implementación, lo cual inicialmente no permitió hacer un seguimiento detallado de los impactos y adelantar los resultados de la política, que al final dieron al traste con la iniciativa.

Referencias bibliográficas

1. Acemoglu, Dáron y Robinson, James. (2012). *Por qué los países fracasan. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.

2. Banco Mundial. (2008). *Agricultura para el Desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial 2008*. Nueva York: Banco Mundial, Mayol.

3. Colombia. Congreso de la República. Ley 1133. (9 de abril de 2007). Por medio de la cual se crea e implementa el programa «Agro, Ingreso Seguro-AIS». Diario Oficial, Bogotá, D. C., 2007. N.º 46595.

[156] 4. *El País*. (2010, octubre 12). Procuraduría notifica investigaciones por Agro Ingreso Seguro. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/procuraduria-notifica-investigaciones-por-agro-ingreso-seguro>

5. *El Tiempo*. (2012, diciembre 12). «A Arias se le consultaban modificaciones del AIS»: Exviceministro. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12446126>

6. Colombia. Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA)-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Convenio 003 de 2007. Convenio especial de cooperación técnica y científica. Archivo Incofer. Bogotá, septiembre de 2013.

7. Colombia. Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA)-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Convenio 055 de 2008. Convenio especial de cooperación técnica y científica. Archivo Incofer. Bogotá, septiembre de 2013.

8. Colombia. Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA)-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Convenio 052 de 2009. Convenio especial de cooperación técnica y científica. Archivo Incofer. Bogotá, septiembre de 2013.

9. Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA) y Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (USAID). (2009). *La contribución del IICA al desarrollo de la agricultura y las comunidades rurales en Perú. Informe Anual 2008*. Lima: IICA.

10. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). (s. f.). Dirección Estratégico. *Incoder*. Recuperado de http://www.incoder.gov.co/DireccionamientoEstrategico/Direccionamiento_Estrategico.aspx
11. Hernández, Antonio y Becerra, Alejandro. (2013). Capital básico para la agricultura colombiana. En: Perfetti, Juan José (coord.). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (pp. 117-186). Bogotá, D. F.: Fedesarrollo.
12. Huerta, María y Ahumada, Consuelo. (2004). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-sociedad. Los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.
13. Jones, Charles O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
14. Machado, Absalón. (2000). El papel de las organizaciones en el desarrollo rural. *Clacso*. Recuperado de <http://conectarural.org/sitio/reconociendo/pdf/10-PapelOrganizaciones.pdf>
15. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). (2010). Plan Estratégico 2008-2010. *Unad*. Recuperado de http://dateca.unad.edu.co/contenidos/712004/712004_alterno/INCODER_PLAN_ESTRATEGICO_2008_-_2010.pdf
16. North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University.
17. Ostrom, Elinor. (1991). A Framework for Institutional Analysis. *Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University.
18. Ostrom, Elinor. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En: Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 35-72). Boulder: Westview.
19. Ostrom, Elinor. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
20. Ostrom, Elinor. (2005a). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton and Oxford: Princeton University.
21. Ostrom, Elinor. (2005b). Towards a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity and Reputation. En: Ostrom, Elinor y Walker, James (eds.). *Trust and Reciprocity* (pp. 19-79). New York: Russell Sage Foundation.
22. Pérez, Edelmira y Pérez, Manuel. (2002). El sector rural en Colombia y su crisis actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 48, pp. 35-58.
23. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011a). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, D. C.: INDH, PNUD.
24. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011b). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Resumen ejecutivo*. Bogotá, D. C.: INDH, PNUD.

25. Sabatier, Paul. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48.

26. Tsebelis, George. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

27. Sánchez-Cuenca, Ignacio. (2004). *Teoría de juegos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

28. Uribe, Mauricio. (2009). El veto de las élites rurales a la distribución de la tierra en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 11 (21), pp. 93-106.

29. Uribe, Mauricio. (2011). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D. F.