



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 6, Número 2 - noviembre 2019



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 6, Número 2, noviembre 2019

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2019

1ª. edición: noviembre 2019



Índice

Introducción 5-6

Artículos

**Desigualdades sociales y en salud en adultos
mayores ecuatorianos** 9-23
William F. Waters, Wilma B. Freire y Julio Ortega

**Economía campesina e intervención estatal en
contextos de gobiernos progresistas** 25-46
Daniela Pessolano

**Pueblos y comunidades tradicionales, grandes empresas
y estrategias de territorialización** 47-61
Henri Acselrad

**Análisis de la implementación de las Zonas de Reserva
Campesina en Colombia como instrumento
de la política de reforma agraria** 63-86
Maira Cecilia Piscal Cumbal

**La lucha indígena por el agua en las comunidades de Nitiluisa
y La Moya, Ecuador** 87-109
Luis Alberto Tuaza Castro

Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador..... 111-137
Víctor Hugo Torres Dávila

Reseñas

Marco Córdova Montúfar. 2018. Gobernanza y políticas públicas.
La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito..... 141-144
Diana Marcela Paz Gómez

Paolo Gerbando. 2017. The Mask and the Flag: Populism,
Citizenism and Global Protest 145-147
Jorge Corral Fierro

Política editorial..... 148-151

Análisis de la implementación de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia como instrumento de la política de reforma agraria

Analysis of implementation of the Peasant Reserve Zone in Colombia as an instrument of agrarian reform policy

Maira Cecilia Piscal Cumbal*

Recibido: 01/10/2019 - Aceptado: 22/04/2020

Resumen

El artículo analiza la implementación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como instrumento de la política de reforma agraria de 1994 en Colombia. Desde la perspectiva de la sociología de la acción pública, se pone a prueba una hipótesis según la cual la implementación efectiva de una política pública depende de la acción de los actores locales, quienes se apropian del programa público, movilizan sus recursos, ideas e intereses, hacen uso de manifestaciones públicas y mantienen interacciones con las instituciones por medio de negociaciones. Estas dinámicas estructuran la acción local y determinan los resultados de la política.

Palabras clave: actores; ideas; implementación de políticas; instituciones; intereses; recursos; Zonas de Reserva Campesina.

Abstract

This paper analyzes the implementation of the Peasant Reserve Zones (ZRC) as an instrument of the 1994 Agrarian Reform policy in Colombia. From the perspective of public action sociology, a hypothesis is put to test in which effective implementation of a public policy depends on the action of local actors who appropriate the public program, mobilize their resources, ideas and interests, make use of public demonstrations and require interactions with institutions through negotiations. These dynamics structure local action and determine the results of the policy.

Keywords: actors; ideas; policy implementation; institutions; interests; resources; Peasant Reserve Zone.

* Becaria del Departamento de Asuntos Públicos, cursante de la Maestría en Investigación en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. mairaceciliapiscal@gmail.com

Introducción

La presente investigación analiza la implementación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como instrumento de la política de reforma agraria en Colombia, sustentada en la Ley 160 de 1994. Como se establece en la política, las organizaciones campesinas están en la facultad de presentar ante el Estado la solicitud para la implementación de esta figura en sus territorios.

Bajo la presión de la movilización permanente y las acciones de los actores locales, hasta la actualidad se han constituido seis ZRC en el territorio nacional, sin embargo, existen regiones que no han logrado implementar este instrumento a pesar de contar con las mismas condiciones políticas y jurídicas; por ello, el análisis surge a partir de esta problemática que se observa en la diferenciación entre unos casos y otros para ejecutar las ZRC. La pregunta que guía la investigación es ¿qué factores determinan los procesos de la implementación del instrumento de Zonas de Reserva Campesina en Colombia?

Para dar respuesta a este interrogante, se retoman los planteamientos del marco de la sociología de la acción pública, a partir de los cuales se considera como hipótesis principal que la implementación efectiva de una política pública depende de la acción de los actores locales, quienes se apropian del programa público, movilizan sus recursos, ideas e intereses, hacen uso de manifestaciones públicas y mantienen interacciones con las instituciones por medio de negociaciones. Estas dinámicas estructuran la acción local y determinan los resultados de la política.

Se hizo uso del método comparado para dos casos que, partiendo de contextos institucionales similares, llegan a resultados distintos; por un lado, la ZRC de Corinto no implementada legalmente, ubicada en el departamento del Cauca, y por otro, la ZRC del Valle del Río Cimitarra implementada legalmente, ubicada en la región del Magdalena Medio. El método comparado tiene como propósito identificar los patrones que pueden existir en los casos de estudio y observar condiciones causales conectadas con resultados similares o diferentes (Ragin 2007).

La información y hallazgos que presenta la investigación es resultado del uso de herramientas cualitativas como la revisión documental, entrevistas, observación participante y grupos focales (George y Bennett 2004). Se analizó la información obtenida a partir de la triangulación de los datos sistematizados en una base de datos relacionando entre la teoría, la información primaria y secundaria (Yin 2014).

El documento se divide en cuatro partes. En la primera se presenta el referencial teórico sobre el marco de la sociología de la acción pública y sus variables de análisis, las instituciones, ideas y actores en el proceso de las políticas públicas. En la segunda parte se hace una breve descripción de la política de reforma agraria en

Colombia. En la tercera se caracteriza las ZRC como instrumento de la política y como figura territorial. Por último, se reconstruye el proceso de la implementación del instrumento en los casos de estudio.

Referencial teórico: el marco de la sociología de la acción pública

Para analizar la implementación del instrumento de ZRC, se parte de los fundamentos del marco analítico de la sociología de la acción pública. La sociología como disciplina estudia la contribución de las representaciones y normas en las políticas públicas, y cómo estas regulan la sociedad. Una de las aristas de este proceso se concentra en las movilizaciones de los actores afectados por el hecho social que consiguen atención, controversias, posiciones y logran influir en la definición del problema y en la solución (Lascoumes y Le Galés 2014).

La acción pública analiza la interacción entre los instrumentos de políticas creados por el Estado y las comunidades locales, donde se crean espacios de negociación, reformulación y construcción de acuerdos. Desde esta perspectiva, se conciben las políticas como procesos donde intervienen actores de diversos niveles (supranacionales, regionales, locales) y mantienen una interdependencia para definir acciones, de tal manera que las políticas ya no obedecen únicamente a la decisión estatal, sino también a actores sociales y económicos, pasando del gobierno a la gobernanza (Bifulco 2017).

El concepto de gobernanza hoy sigue siendo un término polisémico y un marco abstracto para el análisis de las políticas públicas, sin embargo, se ajusta a los planteamientos analíticos de la acción pública, principalmente por entender el proceso de las políticas como redes autoorganizadas, haciendo uso del término red para describir a los diferentes actores públicos, privados e instituciones sociales, los cuales intercambian recursos para alcanzar objetivos e influir en los resultados de la política (Rhodes 2005).

En el caso de América Latina, los estudios se han concentrado en la gobernanza territorial, entendida ésta como las interacciones de diversos actores que hacen presencia en el territorio y que buscan cohesionarse y desarrollar acciones conjuntas con un mismo objetivo. De esta manera, las sociedades son capaces de administrarse a sí mismas a partir de la acción voluntaria y la organización (Rosas Ferrusca et al. 2012, 124). Bifulco (2017) caracteriza este proceso como gobernanza local, en la cual los actores locales participan en los poderes públicos, siendo el territorio el punto de partida para la elaboración y ejecución de las políticas, como una forma de reorganizar los espacios de toma de decisiones.

A partir del modelo presentado por la sociología de la acción pública para el análisis de las políticas, en esta investigación se reconstruye el proceso de la implementación sobre cuatro variables: instituciones, ideas, actores y recursos. Las instituciones, desde una visión estructuralista, forman el marco constitucional y jurídico, fijan reglas a los procesos políticos administrativos formales e informales, y determinan la disponibilidad y viabilidad de los recursos para los diversos actores (Knoepfel et al. 2007, 24). En una perspectiva sociológica, las instituciones son esencialmente culturales, crean un sistema de valores, símbolos, marcos cognitivos y de comportamiento para sus miembros como una guía para sus acciones individuales (Subirats et al. 2008).

Por su parte, las ideas permiten constituir marcos o “mapas mentales” de interpretación del mundo; estos marcos se incorporan en las instituciones y definen las decisiones que toman los actores (Muller 2006). Las ideas se consideran un atributo que poseen los actores que, al interactuar con las instituciones, influyen de manera determinante en las decisiones que se tomen frente a la política. En algunos casos, estas ideas pueden llegar a institucionalizarse. Al retomar los planteamientos de Campbell (1998, 8) y Béland (2019), se analizan diversos tipos de ideas: paradigmáticas, sentimientos públicos, programáticas y marcos o representaciones.

Los actores son aquellos individuos o grupos que tienen intereses materiales o simbólicos, usan recursos, desarrollan estrategias y elecciones, crean representaciones cognitivas y normativas que pueden llegar a condicionar sus acciones o darles sentido (Lascoumes y Le Galés 2014). Los actores tienen intereses comunes y movilizan recursos para defender sus posiciones, y también tienen en cuenta las reglas institucionales vigentes porque les permitirán el acceso o no a un determinado espacio de la política y a los recursos que podrían utilizar (Subirats et al. 2008).

Uno de los factores que influye en los resultados intermedios y finales de la política son los recursos de los que disponen los actores. Se debe tener en cuenta cómo son utilizados, en qué cantidad se poseen, cómo se consumen y evolucionan en el tiempo (Knoepfel et al. 2007, 18).

A partir de estas variables, se estudia la implementación del instrumento de ZRC desde un enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba), en el cual los operadores de la política están en el centro del análisis, y se rompe la visión racional *top-down* (de arriba hacia abajo) que da prioridad a la intervención del gobierno y sus instituciones. Desde esta perspectiva, se enfatiza en la importancia de conocer las dinámicas territoriales, organizativas, la historia y los marcos cognitivos para que de esta forma la ejecución de la política no se vuelva abstracta; generalmente se hace difícil abordar la implementación si se desconoce la caracterización de las configuraciones locales (Lascoumes y Le Galés 2014).

Descripción general de la política de reforma agraria en Colombia

En Colombia, las reformas agrarias no han sido efectivas para modificar la estructura de la tenencia de la tierra. En 1936 se expidió la Ley 200, que se conoce como el primer intento de llevar a cabo una reforma agraria,¹ sin embargo, esta norma no tuvo como objetivo principal afectar el latifundio ni la distribución equitativa de la tierra, por el contrario, se concentró en normalizar el mercado de tierras, impulsar la inversión y fortalecer la propiedad privada (Ramos 2001).

En la década de 1960, el sector rural alcanzó un alto índice de concentración de la tierra con un coeficiente de Gini de 0,84; el latifundio, minifundio y microfundio crecieron, al igual que los campesinos sin tierra con bajos niveles de vida que se dedicaron al trabajo asalariado (Acevedo 2015, 57). En este escenario se expidió la Ley 135 de 1961² como un nuevo intento de reforma agraria. No obstante, esta política tampoco tuvo como centro la distribución equitativa de la tierra, manteniendo la estructura de la gran propiedad, provocando procesos de colonización y el desbordamiento de la frontera agrícola por parte de campesinos (Ramos 2001).

La última política en vigencia se sustentó en la Ley 160 de 1994,³ en la cual el Estado estipula el derecho a recibir beneficios a los campesinos y campesinas, siempre que no posean tierra o ésta sea insuficiente para actividades de desarrollo agrícola y se encuentren en condiciones de pobreza y marginalidad. También se dio prioridad a la población campesina desplazada y a hombres y mujeres mayores de 16 años de escasos recursos que hagan parte de las ZRC.

La política introdujo dos aspectos novedosos, el primero, el instrumento de ZRC para regular la frontera agrícola y mejorar las condiciones de vida de los campesinos; y el segundo, la negociación voluntaria de tierras entre el comprador y el vendedor, en la cual el Estado entrega un subsidio a los pequeños productores para compra de tierra, sin necesidad de la intervención de funcionarios públicos. Sin embargo, la propuesta de un mercado asistido sin mediación directa del Estado ha provocado la sobrevaloración de la propiedad rural, aumento de la concentración de la tierra y una débil institucionalidad (Machado 2009).

Este debilitamiento institucional se debe a la carencia de mecanismos para implementar las políticas. En el caso del sistema nacional de reforma agraria como institución encargada de la ejecución de la política, no ha cambiado su estructura tradicionalista y, a pesar de los esfuerzos por descentralizar funciones hacia la ins-

- 1 Ley 200/1936 de 30 de diciembre, sobre régimen de tierras. Diario Oficial 23 388 de 21 de enero de 1937.
- 2 Ley 135/1961 de 13 de diciembre, sobre reforma social agraria. Diario Oficial 30 691 de 20 de diciembre de 1961.
- 3 Ley 160/1994, de 3 de agosto, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41 479 de 5 de agosto de 1994.

tancia local, se continúa con mecanismos centralistas que dan paso a dinámicas de corrupción; la agudización del conflicto armado ha limitado la titulación de baldíos y la formalización de la propiedad (Benítez 2005).

El fracaso de la política de reforma agraria se debe a varias razones, entre ellas, la ineffectividad de los instrumentos legales, la poca participación de los campesinos en la construcción de la política, impedimentos políticos y económicos de carácter operativo y técnico, y la excesiva reglamentación para cada instrumento que, al ponerla en práctica en la instancia local, existe un desconocimiento de la realidad que no se ajusta a lo contenido en la política (Ramos 2001).

Como resultados, la política obtuvo campesinos sin tierra que continúan siendo parte de una sociedad rural minifundista, el Estado no ha respondido de forma sistemática con servicios públicos, sociales ni condiciones de vida digna como lo señala la política. Los menos beneficiados han sido los campesinos, la mayoría de los que tuvieron acceso a la tierra no superaron la pobreza, abandonaron las tierras o las entregaron como forma de pago al sector financiero. Mientras los más beneficiados han sido los propietarios al hacer negocios con la venta de la tierra sin un seguimiento adecuado por parte de los funcionarios públicos (Machado 2001).

Por ello, es importante que exista un equilibrio entre los diversos actores y el Estado cumpla su rol de enfrentar los factores que impiden el avance de la política agropecuaria (Piñeiro 2009). Se requiere de una estructura agraria donde participen pequeños, medianos y grandes propietarios, empresas, comunidades campesinas y demás grupos sociales, que articulen intereses, hagan acuerdos y negociaciones para el desarrollo productivo y social desde espacios locales y regionales (Machado 2009).

Las ZRC como instrumento y como figura territorial de la política

Las ZRC como instrumento de la política

La política de reforma agraria estipula, en su capítulo XIII sobre “colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial”, que se faculta la creación del instrumento de ZRC y para su reglamentación e implementación se promulga el Acuerdo 024 de 1996.⁴

El Acuerdo estipula que la dependencia encargada de seleccionar las ZRC en razón de las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, así como

4 Acuerdo 024 de 1996, de 25 de noviembre, por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 42 963 de 21 de enero de 1997.

de determinar las extensiones mínimas y máximas que se pueden adjudicar a los campesinos, es la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT), antes Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

Como objetivos y principios orientadores por los cuales deben implementarse las ZRC se definen los siguientes:

- a) Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria.
- b) Regular, limitar y ordenar la ocupación y aprovechamiento de la tierra.
- c) Apoyar los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- d) Evitar o corregir los fenómenos de inequidad y concentración de la propiedad.
- e) Proteger y conservar los recursos naturales renovables y del ambiente.
- f) Crear condiciones que permitan la consolidación y desarrollo de la economía campesina.
- g) Garantizar la participación de colonos y campesinos en las instancias de planificación y decisión regionales, y la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.
- h) Apoyo de los diversos organismos públicos y privados para la formulación, financiación y ejecución de Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos que deban adelantarse en las ZRC.

Para dar inicio a la implementación de las ZRC bajo los requerimientos jurídicos, las organizaciones campesinas deben presentar una solicitud formal ante la ANT; dicha solicitud debe contener la siguiente información:

- a) Exposición de motivos por los cuales se quiere constituir la ZRC.
- b) La descripción geográfica de la zona con sus límites respectivos.
- c) Las características agroecológicas y socioeconómicas del territorio que se pretende constituir como ZRC.
- d) Los problemas, posibles soluciones y los beneficiarios que hacen parte de la ZRC.
- e) Los compromisos que adquieren los actores presentes en el territorio, sean las comunidades campesinas, instituciones públicas y organizaciones privadas.

Seguido el proceso, se debe hacer la selección de la ZRC, así como la formulación y concertación de los PDS donde participan las instituciones públicas, privadas y organizaciones campesinas y colonos. Estos planes tienen como objetivo estipular los lineamientos para “el ordenamiento del territorio, mejorar las condiciones de

vida, fortalecer la economía campesina, la seguridad alimentaria y el respeto de los derechos humanos” (Estrada 2013, 120). Sin la formulación de los PDS no se puede continuar con la solicitud de la implementación de las ZRC.

Paso seguido, la ANT realiza una convocatoria de audiencia pública precedida por el alcalde municipal donde se llevarán a cabo acuerdos, observaciones y planes de acción para la implementación de las ZRC. Finalmente, se establecen procedimientos para la adquisición de predios y dotación de tierras a los beneficiarios, para la formulación de proyectos agrosostenibles, evaluación y seguimiento a las ZRC.

Bajo esta reglamentación, la política ya no tuvo como objetivo principal solo la desconcentración de la tierra, sino que anuncia derechos sociales, económicos y culturales para la población campesina, que de manera indirecta se promueven con el desarrollo de este instrumento.

Las ZRC como figura territorial para el campesinado

Las ZRC se consideran una propuesta territorial, resultado de las luchas agrarias y campesinas en Colombia. Tienen como base un proceso organizativo conformado por experiencias y trayectorias propias de cada territorio, bajo la consigna de la reivindicación del acceso a la tierra, la defensa del territorio, la producción y consumo de alimentos, formas de autogobierno y construcción de propuestas para una política rural y agraria (Cardoza 2015).

La iniciativa de implementar las ZRC surge a partir de las consecuencias que dejaron los hechos de violencia de la década de 1950, con la conformación de la guerrilla de las FARC que sumió al país en un conflicto armado y social. En la década de 1980, la situación se agudiza con el fenómeno del narcotráfico y se intensifican los desplazamientos de campesinos, persecuciones, asesinatos y concentración de tierras, además del abandono del Estado a las poblaciones rurales, que llevó a los pequeños productores a consolidar una economía basada en los cultivos de hoja de coca. El campesino vive en la pobreza y miseria bajo condiciones de hacinamiento, falta de servicios públicos, vías de acceso en mal estado y sin tierra o tierra insuficiente sin condiciones para la producción agraria, transformación y comercialización.

Esta situación dio paso a fuertes movilizaciones en los departamentos de Meta, Guaviare, Cauca, Putumayo y Bolívar, y surgió la primera propuesta de la ZRC en Tomachipán-Guaviare, impulsada por 12 000 campesinos de las Juntas de Acción Comunal (JAC) que buscaban soluciones frente a los cultivos de uso ilícito mediante propuestas de carácter productivo, de adecuación de servicios públicos y autonomía en el manejo de recursos económicos (Arévalo 2011).

En el período de reforma de la década de 1990, en la Constitución Política de 1991 no se reconoció a los campesinos como grupo cultural ni sus derechos territoriales. Bajo este desconocimiento, se constituyeron y fortalecieron organizaciones a escala local, regional y nacional, generando amplias protestas que exigieron la creación de las ZRC. Frente a esto, el Estado se vio obligado a estipular en la política de reforma agraria la figura territorial para los campesinos y los elementos jurídicos para su reglamentación (Fajardo 2010).

Con el respaldo de las bases legales, se puso en marcha el Proyecto Piloto de las ZRC y el inicio del proceso de construcción y consolidación del instrumento (Méndez 2011). En el período de 1997 a 2002 se conformaron seis zonas, tres de ellas fueron impulsadas por el proyecto piloto ubicado en los departamentos de Cundinamarca, Guaviare y Caquetá. Las otras tres ZRC se implementaron en el marco de acción del INCODER y la exigibilidad de las comunidades; estas se ubican en los departamentos del Putumayo, Bolívar y en la región del Magdalena Medio (INCODER 2013).

El Proyecto Piloto demostró la viabilidad de las ZRC para la consolidación y estabilización de las comunidades rurales, se asignaron recursos para la construcción de los PDS y se fortaleció la autonomía local, el entorno institucional y la coordinación intersectorial (Ordóñez 2012, 38; Ortiz et al. 2004). Esta figura se convirtió en la base para los derechos territoriales, para el desarrollo de actividades productivas sostenibles y formas de autogestión, e hizo visible la importancia de la participación activa de los campesinos en la toma de decisiones, el diseño y ejecución de proyectos, y la coordinación entre instituciones públicas, privadas y actores sociales (Pérez 2007, 72).

Con las seis ZRC implementadas, los campesinos en el territorio colombiano exigen su derecho a la figura territorial, la propuesta se extendió hacia departamentos como Sucre, Meta, Norte de Santander, Nariño y Cauca. Sin embargo, el proceso de implementación se enfrentó a la falta de voluntad política y recursos económicos, a la oposición de sectores empresariales y élites políticas, y a la estigmatización de las ZRC por parte del gobierno al ser señaladas como refugios para grupos armados ilegales (Ordóñez 2012, 25).

A razón de dichas dificultades, los territorios campesinos en distintas regiones desarrollaron iniciativas para implementar las zonas desde la legitimidad y no desde la legalidad (Méndez 2011); es el caso del departamento del Cauca, donde se denominaron ZRC “de hecho”, es decir, que son las comunidades las que avanzan en la construcción de su PDS, delimitan y ordenan el territorio en su campo económico, social, ambiental, cultural y político, desde sus dinámicas propias y autónomas, y fortalecen la estructura organizativa como un camino para ser reconocidas por el Estado (PUPSOC et al. 2013).

Los campesinos del Cauca tomamos la iniciativa de conformar las ZRC de hecho, es decir conformadas por la vía de hecho, una zona legítima constituida y defendida por la comunidad. Lo que pase por el territorio, que sea nocivo, sean instituciones del gobierno y privados y a la comunidad no le guste debe salir del territorio. Esta es una figura que protege el territorio y brinda garantías para que el gobierno responda, financie los PDS y constituya legalmente las ZRC (entrevista a Cristóbal Guamanga, coordinador departamental Cauca de ANZORC, miembro de Marcha Patriótica y FENSUAGRO, abril de 2019).

Por tanto, las ZRC son una propuesta territorial, dinámica y heterogénea que ha sido impulsada principalmente por los actores en el territorio, de ahí que los procesos de la implementación de este instrumento dependen de los niveles de organización, articulación, de escenarios de reivindicación campesina, el ejercicio de la movilización y las dinámicas autónomas de cada territorio, que van más allá de lo establecido en la normativa institucional (Estrada 2013).

Reconstrucción del proceso de la implementación del instrumento de ZRC: casos de estudio ZRC de Corinto y ZRC del Valle del Río Cimitarra

Las instituciones, las ideas y los actores

La ZRC de hecho de Corinto se ubica al norte del departamento del Cauca, agrupa 34 veredas de los corregimientos Río Negro, El Jagual, Los Andes, Quebraditas y Media Naranja; los afiliados a la asociación son un poco más de 400 familias. Desde agosto de 2011 se radica ante el antiguo INCODER la solicitud formal para la implementación de la ZRC, sin embargo, hasta hoy no se ha avanzado en este proceso.

Por su parte, la ZRC del Valle del Río Cimitarra se ubica en la región del Magdalena Medio, la componen los municipios de Yondó y Remedios pertenecientes al departamento de Antioquia y los municipios de Cantagallo y San Pablo del departamento de Bolívar, que reúnen un total de 134 veredas. Esta ZRC se implementó en 2002, sin embargo, se enfrenta a la estigmatización del proceso organizativo, y en 2003 el Gobierno suspendió la conformación legal (Estrada 2013). Pese a este escenario, la ZRC logró continuidad organizativa e impulsó la reactivación de la figura hasta lograr el levantamiento de su suspensión en 2011.

Tanto la ZRC de Corinto como la del Valle del Río Cimitarra sientan sus bases bajo los lineamientos planteados por la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), creada en 1976 y que mantiene vigente su mandato campesino. Siguiendo la clasificación de Campbell (1998) y Béland (2019) sobre

los tipos de ideas, se identificó que dicha plataforma ha orientado históricamente sus creencias y percepciones hacia la construcción del socialismo, que consideran puede lograrse desde la lucha gremial, organizada y política (Ballesteros 2016, 18). A este tipo de ideas se las describe como paradigmáticas, que los actores han configurado como una forma de pensar y hablar sobre el mundo, por la influencia de teorías producto de escuelas de pensamiento y grupos de expertos que han dominado el discurso político y económico (Campbell 1998, 12).

Así mismo, estas ideas han dado forma a las acciones de los campesinos dentro de las ZRC que han configurado imaginarios territoriales y sociales como el derecho a la tierra, el territorio, la defensa de los derechos sociales, económicos y demás. Son ideas que se configuran como marcos, símbolos y conceptos que los campesinos movilizan para justificar y promover sus intereses, y de esta manera convencer al público, a las autoridades político-administrativas y a los grupos de interés para que los apoyen en sus demandas (Campbell 1998, 17).

En 2010 se creó la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), considerada el actor central para promover la implementación de las ZRC: articula 53 procesos organizativos de base, tiene reconocimiento a escala nacional e internacional, y mantiene una relación directa con el Gobierno frente a los avances o limitaciones en las zonas.⁵ Su estructura organizativa tiene como base estatutos que orientan su acción hacia el reconocimiento del campesinado como sujeto político y de derechos, la promoción de la democratización de la tierra, la organización campesina y su capacidad de incidencia en la política.

Dichos estatutos creados por la ANZORC hacen referencia a las instituciones, marcos de acción, reglas, normas, rutinas y procedimientos que guían las interacciones entre los actores (Lascoumes y Le Galés 2014). Para Béland (2019), las ideas y las instituciones están estrechamente relacionadas debido a que las creencias y percepciones de los actores pueden convertirse más tarde en instituciones. Es el caso de los campesinos que, a partir de sus imaginarios territoriales e identidades, configuraron sus reglas y normas para limitar o empoderar la acción de los actores en las organizaciones sociales.

Desde sus marcos cognitivos y culturales, la ANZORC concibe la ZRC como una figura territorial donde habitan campesinos, se organizan y hay presencia de recursos naturales. Sobre este espacio, sus pobladores diseñan un PDS orientado a realizar acciones que garanticen el derecho al territorio, la vida digna y la estabilización de la economía campesina.⁶ A partir de estas ideas, los actores locales han tomado una posición frente al instrumento, lo interpretan en función de sus intereses y definen acciones para la implementación.

5 Ver el organigrama de ANZORC en <http://anzorc.com/organigrama/> Acceso el 3 de junio de 2019.

6 Ver "Quiénes somos" en <http://anzorc.com/quienes-somos/> Acceso el 4 de junio de 2019.

Si bien los conceptos como campesino, tierra, territorio, economía campesina, zonas de reserva campesina y demás se han configurado por medio de las representaciones sociales y culturales de los campesinos, estos también han sido redefinidos por las denominadas ideas programáticas que Campbell (1998, 9) identifica como aquellas ideas técnicas y profesionales que se presentan mediante resúmenes de políticas, documentos y asesoramientos, creando así una “hoja de ruta” para los formuladores de políticas en la creación de soluciones concretas, así como para los actores locales en la reorientación y adopción de nuevas ideas y narrativas.

Aunque en el nivel local las organizaciones de base que impulsan las ZRC han sido creadas bajo los lineamientos políticos y territoriales de FENSUAGRO y AN-ZORC, son las comunidades en sus territorios las encargadas de dar vida a la figura e impulsar el proceso de la implementación, de acuerdo con el contexto y las dinámicas propias de la organización. Por su parte, la ZRC de Corinto es impulsada por la Asociación Pro Constitución Zona de Reserva Campesina (ASPROZOC) y concibe esta figura como un espacio para exigir los derechos al territorio y como una propuesta para el ordenamiento productivo y ambiental (PUPSOC et al. 2013).

La ZRC del Valle del Río Cimitarra es impulsada por la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC) y sus principales acciones se concentran en resolver las problemáticas sociales de la región, velar por la explotación racional de los recursos naturales, fortalecer el proceso organizativo desde lo local hasta lo regional y gestionar recursos que permitan adelantar diversos proyectos en la región (ACVC-RAN 1998).

Seguendo la clasificación de Knoepfel et al. (2007, 15), se identificaron varios actores vinculados en el proceso de implementación de las ZRC. En los dos casos de estudio, los actores locales reconocieron varios actores políticos administrativos con quienes se reúnen esporádicamente, o por el contrario, tienen relación directa y constante mediante mesas de negociación o espacios de encuentro en las ZRC. Entre los actores se encuentran: Agencia Nacional de Tierras; Agencia de Renovación del Territorio; Agencia de Desarrollo Rural; Oficina de Sustitución de Cultivos; Defensoría del Pueblo; corporaciones regionales; gobernaciones; alcaldías; ministerios de Gobierno; consejos municipales de Desarrollo Rural; Departamento Nacional de Cooperativas; Departamento de Economía Solidaria, entre otros.

Estos actores político-administrativos han utilizado a su favor ideas paradigmáticas y programáticas orientadas hacia la consolidación de una estructura de Estado neoliberal; bajo esta dirección crearon la Ley 160 de 1994, estableciendo como principal mecanismo la intervención del mercado, sin regulación directa de las entidades públicas frente a la compra y venta de la tierra, provocando un conflicto con los símbolos y representaciones de los actores locales, y fragmentando espacios de negociación y acuerdo frente a la implementación del instrumento de ZRC.

También se identificó la intervención de actores privados. En el caso de la ZRC de Corinto, se observa que estos son limitados, siendo una debilidad para la gestión de recursos y financiación de iniciativas y proyectos en diversas áreas, lo que no permite avanzar en la implementación de la zona. Estos actores son: Fundación Sol de Paz; Organización de las Naciones Unidas (ONU); Corporación Ecológica Educativa (ECOSUR); Fundación Tierra de Paz; Universidad Javeriana de Cali; Universidad del Valle y Universidad del Cauca.

Por su parte, la ZRC del Valle del Río Cimitarra interactúa con el Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Unión Europea; Agencia Católica para el Desarrollo de Ultramar (CAFOD); Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP); universidades públicas y centros tecnológicos, entre otros. Por ello, esta zona se muestra más consolidada por su capacidad de mantener una interlocución permanente con estos actores que han acompañado espacios de diálogo, divulgación, investigación y financiación de iniciativas y proyectos en las ZRC.

A su vez, se identificó la influencia en este proceso de actores sociales. La ZRC de Corinto se articula con el Movimiento Político Marcha Patriótica; Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano; consejos comunitarios; JAC; cabildos indígenas; Asociación Nacional de Usuarios Campesinos; Comité de Cafeteros; Red de Derechos Humanos; organizaciones estudiantiles; Central Unitaria de Trabajadores; organizaciones barriales, entre otros. Estos actores principalmente han acompañado procesos de organización política, movilización y negociación con autoridades públicas.

Por otro lado, la ZRC del Valle del Río Cimitarra cuenta con el apoyo de 120 JAC, organizaciones sociales, gremiales y sindicales, comités de pescadores, de comercio, de derechos humanos, ambientales, de desplazados, asociaciones de profesores, consejos locales de cultura, entre otros. A diferencia de la ZRC de Corinto, estos actores sociales se encargan de impulsar desde sus espacios iniciativas orientadas hacia la implementación de la zona, por ello dichas redes han potenciado la acción colectiva, la autonomía y autogestión, construyendo así un desarrollo local sostenible que prioriza la relación entre individuo, comunidad y Estado como un ejercicio de corresponsabilidad frente a los asuntos territoriales (Ruiz 2015, 54).

En los dos casos, estos actores sociales influyen en la implementación de las ZRC mediante sus ideas descritas como “sentimientos públicos”, al ser ideas sostenidas por grandes segmentos del público en general (Campbell 1998, 15). Estos actores, al desarrollar espacios académicos, encuentros, diálogos, acciones colectivas y estrategias de comunicación sobre temas relacionados con las ZRC han impulsado

un proceso de legitimidad política ante la sociedad al coincidir sus ideas con los valores sociales y culturales de los campesinos, promoviendo que los formuladores e implementadores de la política amplíen los debates y la participación en la toma de decisiones.

Los actores y sus recursos en el proceso de la implementación

En este apartado se identificaron algunos de los recursos de los que disponen los actores locales. Siendo uno de los factores que influye de manera determinante en la implementación de las ZRC, se asume que la diferenciación en los casos depende de la cantidad, las formas como son utilizados y las condiciones en las que poseen los recursos.

76

Personal

Este recurso hace referencia a la formación académica y personal que poseen los actores. Se hace cada vez más necesario que las personas sean hábiles en el aspecto comunicativo y su actividad profesional, y más cuando las formas de intervención del Estado se hacen cada vez más sofisticadas (Knoepfel et al. 2007, 19).

En la ZRC de Corinto, los actores identifican este recurso como una de las debilidades del proceso organizativo. No poseen altos niveles de cualificación en formación técnica y universitaria, y tienen dificultades para gestionar recursos, productos y servicios por medio de convenios con otros actores sean institucionales, privados o académicos (PUPSOC et al. 2013). Cuentan con el apoyo de un profesional, quien se encarga de dinamizar jornadas de formación organizativa, acompaña los espacios de diálogo con las instituciones y gestiona algunos proyectos, sin embargo, no es suficiente este conocimiento para todas las áreas que se requieren trabajar.

Además, las personas no asumen responsabilidades administrativas por la falta de preparación de sus capacidades de liderazgo. Desde el ámbito regional, la organización local recibe apoyo del equipo técnico de FENSUAGRO y ANZORC conformado por varios profesionales y el apoyo de estudiantes universitarios que realizan espacios de formación organizativa, no obstante, estos se llevan a cabo esporádicamente por falta de recursos económicos y de tiempo, puesto que son ellos quienes acompañan el proceso en las demás asociaciones campesinas del departamento del Cauca.

Por su parte, la ZRC del Valle del Río Cimitarra también ha tenido dificultades con el acceso a la educación formal, sin embargo, para los actores locales este

proceso de formación también puede generarse desde la educación no formal, que consideran como un proceso permanente, continuo y dinámico, que surge de la vida en comunidad, el hogar, el barrio, la calle, los grupos sociales, los espacios de deporte, de mercado y demás (ACVC-RAN 1998). En esta ZRC, el 33% de los dirigentes que impulsan la figura cuentan con un nivel secundario y técnico universitario, y los demás han sido parte de la dirección de otras organizaciones, una ventaja que por sus conocimientos y experiencia contribuye a fortalecer el proceso organizativo.

A partir de su conocimiento técnico y empírico, han generado esquemas propios en diversas áreas en especial en los sistemas de producción, como es el caso de las Escuelas de Campo (ECA) que promueven un enfoque agroecológico desde las prácticas y saberes locales (FAO y ANT 2018). Estos proyectos han logrado aumentar las capacidades de producción alimentaria y autoconsumo de las comunidades y garantizar la soberanía alimentaria y el empoderamiento de las comunidades, además de construir redes de interacción con otros actores (Huertas 2008, 125).

Dinero

Este recurso puede concentrarse entre quienes tienen mayor poder político. Puede ser mensurable, intercambiable o sustituible. No se puede pensar en la implementación de una política sin contar con los medios financieros que se requieren para pagos de personal, materiales, locales, entre otros (Knoepfel et al. 2007, 20).

En la ZRC de Corinto, los campesinos consideran que no cuentan con recursos económicos suficientes ni fuentes de financiamiento para promover el desarrollo de actividades en los diversos campos, tampoco ha sido posible avanzar en la construcción del PDS, que requiere personal, diagnósticos, dinero, etc. Si bien estos recursos deben ser financiados por el Estado, las instituciones a cargo no han hecho la inversión necesaria o no se ejecutan dichos recursos, obstaculizando el avance en la implementación formal de la ZRC.

A nivel territorial, han desarrollado algunas iniciativas para la gestión de recursos propios, como actividades culturales y cuotas anuales por asociado, sin embargo, estos recursos son insuficientes y las comunidades deben estar a la expectativa del apoyo de las instituciones. En algunos casos, se han financiado pequeños proyectos productivos por parte de actores internacionales, como la Unión Europea y Forum Syd, pero se requiere de alianzas más fuertes y permanentes (PUPSOC et al. 2013).

Por su parte, las comunidades campesinas de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, consideran fundamental desarrollar estrategias para la gestión de recursos pro-

pios. En la actualidad, impulsan la Cooperativa Multiactiva Nacional para la Paz (COOMUNALPAZ), un proyecto de economía campesina donde producen, procesan y comercializan productos agropecuarios y otros bienes a precios justos. De igual forma, la empresa Ecobúfalo Campesino apuesta por la cría de búfalos como una iniciativa de producción agroecológica, además, los beneficiarios se articulan con comerciantes, empresarios, tenderos y JAC para estimular la intermediación para la compra y venta (FAO y ANT 2018).

También disponen de un fondo de recursos creado con ayuda de convenios internacionales y del Gobierno nacional para la financiación de proyectos productivos y situaciones de emergencia en salud, alimentación y servicios básicos (ACVC-RAN 1998). Con estas iniciativas se ha podido financiar varios proyectos y las cooperativas han garantizado un nivel de autonomía alimentaria. A su vez, al asociar diversos actores se generan espacios no solo para la actividad económica sino también para la construcción del tejido social mediante asambleas donde se resuelven conflictos y se llegan a acuerdos (FAO y ANT 2018).

Organización

Este recurso hace referencia a la estructura administrativa o societal a la que pertenecen los actores, y de cómo estos se articulan con otros actores relacionados con la política pública. Estas estructuras establecen reglas, normas o valores que organizan y guían los procesos de interacción (Knoepfel et al. 2007, 21).

Para el caso de la ZRC de Corinto, su estructura administrativa está compuesta por una junta directiva (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y fiscal), y la asamblea general es el máximo órgano para la toma de decisiones. Tanto la junta directiva como los asociados guían sus acciones conforme lo establecido en los estatutos donde se plasman principios, deberes y derechos. Para los asociados, la organización campesina es la que les permite integrarse, pensar el territorio, planear y diseñar estrategias para el mejoramiento de sus condiciones de vida, la defensa de sus derechos y la satisfacción de necesidades (ECOSUR et al. 2016).

Su forma operativa es por medio de comités de impulso, estos son: mujer rural y familia; producción y soberanía alimentaria; territorio y ambiente; cultura, educación y juventud; conciliación (donde se dirimen conflictos); fortalecimiento organizativo y finanzas; seguridad campesina y comunicaciones (PUPSOC et al. 2013). Estos comités dinamizan el proceso organizativo en la ZRC mediante planes de trabajo, sin embargo, no se lleva a cabo una ejecución efectiva de los planes por falta de conocimientos técnicos y habilidades para gestionar recursos e interactuar

con los diversos actores, además muchas de las veredas quedan desconectadas de la estructura organizativa al centralizarse los comités en un solo corregimiento.

Para el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, su estructura institucional se compone de cinco instancias: la primera, una asamblea general de asociados a la ACVC, apoyada por los comités de derechos humanos y los comités empresariales; segunda, la junta directiva ACVC y la coordinación general; tercera, la coordinación de oficina apoyada por un equipo técnico; cuarta, la coordinación de equipo técnico ACVC apoyado por un equipo técnico; y quinta, los coordinadores seccionales, cada uno apoyado por un equipo técnico de campo: coordinador de seccional Nordeste Antioqueño, coordinador de seccional Sur de Bolívar y coordinador de seccional parte media (ACVC-RAN 2009).

Una de las fortalezas de su estructura es el equipo técnico; este lo conforman voluntarios de colegios, universidades y profesionales encargados de asesorar, planificar, ejecutar, evaluar y hacer el seguimiento a la ZRC, además de sus saberes académicos se retroalimentan con las experiencias y conocimientos de la comunidad (ACVC-RAN 2009). En la actualidad, esta zona sienta las bases para el fomento de la gobernanza territorial por su capacidad organizativa al momento de diseñar sus propios lineamientos sobre el manejo y la ocupación del territorio, y por la articulación con diversos actores tanto públicos, privados y de la sociedad civil para la ejecución de sus planes de trabajo y lo propuesto en el PDS (Quijano y Linares 2017, 235).

Infraestructura

Este recurso hace referencia a la dotación de bienes públicos como parte de la elaboración o ejecución de la política, pueden estar a disposición de los actores político-administrativos, así como también de los actores locales, considerándose estas infraestructuras como espacios de comunicación y encuentro (Knoepfel et al. 2007, 22).

Los campesinos de la ZRC de Corinto manifiestan que este recurso se representa mediante una sede campesina ubicada en la cabecera municipal. Este espacio les permite reunirse, planear, organizarse y es una forma de delimitar el territorio para hacer visible la presencia de los campesinos. A nivel departamental, ANZORC cuenta con una oficina en la ciudad de Popayán para el encuentro de las organizaciones en reuniones, talleres, eventos y demás. Hacen uso de elementos básicos como computadores, mesas, sillas e implementos de cocina.

En el área rural, algunas veredas ubicadas en los corregimientos de La Cominera, Las Guacas y San Luis Arriba cuentan con casetas comunales construidas por la

comunidad como muestra de su permanencia en el territorio; estas infraestructuras reúnen a los campesinos en eventos y actividades, generando unidad y fortalecimiento de la cultura campesina. A su vez han aportado su mano de obra para la construcción de caminos, escuelas, acueductos, redes eléctricas, puentes, iglesias, canchas deportivas, salones comunales, entre otros (PUPSOC et al. 2013).

En el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, los campesinos identifican este recurso mediante dos centros regionales ubicados en el municipio de Barrancabermeja y otro al sur del departamento de Bolívar; en el área rural han construido casas campesinas en cada uno de los municipios que hacen parte de la zona. Asimismo, han gestionado e impulsado el mejoramiento o construcción de vías terrestres y fluviales, centros de formación, redes de electrificación y telefonía, viviendas, centros educativos y demás, pues es la mano de obra el patrimonio central con el que cuentan las comunidades (FAO y ANT 2018).

Principalmente, disponen de elementos de oficina, equipos electrónicos, propiedades, herramientas de trabajo, vehículos, maquinaria y dinero en efectivo. Este último como resultado de los aportes voluntarios que hacen los asociados. Si bien son montos de caja menor, ayudan a financiar los aspectos logísticos de transporte y alimentación de varias actividades. Con el acceso a este recurso, han logrado fortalecer las capacidades de administración, veeduría, planeación y seguimiento de las políticas, demostrando que estas actividades pueden ser asumidas desde el territorio y no necesariamente desde lo nacional (FAO y ANT 2018).

Fuerza

Este recurso puede ser determinante en la implementación de las políticas, algunas veces puede ser reemplazado por el consenso, sin embargo, para algunos actores, principalmente para el grupo objetivo, se convierte en una herramienta para expresar su desacuerdo por medio de acciones colectivas como las movilizaciones, paros y cierres de vías (Knoepfel et al. 2007, 23).

Para el caso de la ZRC de Corinto, los campesinos identificaron varias acciones que consideran son las más representativas, entre ellas se encuentran: el cierre de vía en 1999, que por 27 días agrupó a más de 10 000 campesinos. Como resultado se firmó un convenio con el Gobierno por 100 000 millones de pesos para ser invertidos en las demandas exigidas (Lugo 2010, 323). Con esta acción las comunidades identificaron que las modalidades de lucha logran poder de negociación, reconocimiento y visibilidad, siempre que exista una fuerte coordinación política entre los diversos actores sociales (Herrera 2003).

En 2000, campesinos del departamento del Cauca se movilizaron hacia Bogotá y se tomaron la Plaza de Bolívar para exigir al Estado la implementación de las ZRC.⁷ En 2009, se tomaron las instalaciones de las alcaldías municipales en reclamo por la instalación de bases militares en los territorios y las crecientes concesiones mineras (*Agencia Prensa Rural*, 13 de octubre de 2009). Para 2013, se llevó a cabo el gran paro nacional agrario, con participación de campesinos de los departamentos del Cauca, Nariño, Huila y Bolívar (Salcedo et al. 2013). Y en el mes de abril de 2019, se mantuvo bloqueada la vía panamericana por 26 días, logrando un acuerdo con el Gobierno por 23 789 millones de pesos para ser invertidos en el sector campesino.⁸

En el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, el recurso de la fuerza también ha sido una de las principales estrategias para obtener la atención de las instituciones. Una de las acciones con mayor trascendencia se generó en 1996, cuando los campesinos se tomaron los parques del municipio de Barrancabermeja, exigiendo la construcción de un Plan Integral de Desarrollo Agropecuario; como resultado lograron establecer una mesa de negociación con el Gobierno nacional y líderes campesinos (ACVC-RAN 1998).

Para 2013, esta ZRC se unió al paro nacional agrario y más de 4000 campesinos se concentraron en el municipio de Barrancabermeja para exigir al Estado educación, salud, condiciones de vida, infraestructura y políticas públicas para el sector rural (*Agencia Prensa Rural*, 19 de agosto de 2013). En 2014, los campesinos se movilizaron hasta la ciudad de Barrancabermeja para exigir al Estado el respeto por la vida y la libertad de líderes de la zona que habían sido expuestos ante montajes judiciales (*Agencia Prensa Rural*, 6 de mayo de 2014). Y desde 2016 han realizado permanentes movilizaciones en apoyo al cumplimiento de lo establecido en el acuerdo de paz y la defensa de los derechos humanos.

Por lo tanto, los campesinos de estas ZRC desde sus propias dinámicas autónomas han generado acciones para incidir en la implementación de las ZRC, siendo el territorio el espacio donde desarrollan sus actividades productivas y reproductivas, su identidad, su cultura y formas de organización social. Han fortalecido la relación dinámica con entidades públicas, actores privados y sectores sociales, y han utilizado estrategias para la adquisición y uso de los diferentes recursos, así como la configuración de sus instituciones construidas sobre marcos y representaciones que les ha permitido crear disposiciones y regular acciones frente a intereses y objetivos comunes.

7 Actas de la Mesa Campesina CIMA/CNA-PUPSOC y Ministerio del Interior, 2015-2017. Documentos de asuntos campesinos en la mesa de negociación entre representantes del Gobierno y organizaciones campesinas. Popayán.

8 Acta 011 del 6 de abril de 2019. Documentos sobre reunión entre el Gobierno nacional y delegados de la minga social por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz. Popayán.

Conclusiones

Este artículo analizó el proceso de la implementación de las ZRC en Colombia como instrumento de la política de reforma agraria desde la perspectiva de la sociología de la acción pública. Este marco pone el foco en la intervención de los actores locales durante la implementación, analiza cómo estos interactúan sobre el problema público a resolver, hacen uso de recursos, ideas e intereses y se relacionan con las instituciones, de tal forma que construyen un campo de acción en el que se desenvuelve el proceso de la política desde una perspectiva sociológica dirigida hacia los sistemas del orden local.

El análisis ha permitido identificar que son varios los factores que influyen en la implementación de las ZRC. Un primer factor determinante es la capacidad de interacción entre los actores. Solo a partir de una relación dinámica con entidades públicas del orden local, nacional e internacional, como actores privados o no gubernamentales y sectores sociales, los campesinos logran desarrollar capacidades y conocimientos para aprovechar las oportunidades y promover estrategias para avanzar en la implementación.

En el caso de los actores políticos administrativos, es necesario avanzar en la articulación con los diferentes instrumentos legales creados para la implementación de las ZRC, puesto que aún no existe una relación dinámica con instrumentos clave para avanzar en el proceso, como es el caso de los planes de desarrollo nacionales, de desarrollo rural y de ordenamiento territorial. En este escenario es que los campesinos han logrado incidir y participar mediante la creación de sus propias redes, formas de organización y dinámicas autónomas, que les ha permitido apropiarse del instrumento, desarrollar estrategias para la toma de decisiones y ser veedores de los procesos públicos del orden territorial que muchas veces se desconoce en el orden nacional.

Otro de los factores identificados son las ideas. Si bien el proceso de implementación de las ZRC ha sido influenciado por ideas paradigmáticas, tanto de los actores locales como públicos, también cumplen un rol decisivo las ideas programáticas debido a que este conocimiento experto, por un lado, ha generado nuevos instrumentos que contradicen el objetivo por el cual fueron creadas las ZRC o, por el contrario, estas ideas responden y defienden las ideas de los campesinos. Sin embargo, a pesar de esta influencia de ideas, son los actores locales quienes han construido su propia interpretación del instrumento, ideas sobre la base de las reivindicaciones sociales y territoriales, orientadas a hacer frente a las desigualdades sociales del sector rural.

Otro de los factores identificados son las instituciones. En el caso de las estructuras públicas, han mantenido una estructura tradicionalista de los diversos organis-

mos y corporaciones estatales del sector agrario que desde las funciones y visiones no responden al cumplimiento de la implementación de las ZRC. Solo hasta 2015 se inició un proceso de liquidación del antiguo INCODER y se creó la ANT, que asumió los nuevos retos del posconflicto y hasta hoy se desconocen los resultados que pueda generar, pero es el actor principal en el desarrollo de la política. Frente a esta débil institucionalidad es que los campesinos responden con la creación de sus propias instituciones, configuradas desde sus representaciones y valores, pues consideran que el elemento de mayor complejidad que garantiza el éxito de las ZRC es la organización campesina y el desarrollo de principios, normas y reglas de convivencia.

Otro de los factores determinantes son los recursos de los que disponen los actores locales. Estos producen diferencias en el proceso por la cantidad en que los poseen y la forma cómo los utilizan dependiendo de sus intereses y objetivos comunes, por ello, afirmamos que entre más concentrados estén los recursos, mayor es el nivel de influencia en la implementación de la ZRC. Para impulsar los procesos de políticas, de abajo hacia arriba, las comunidades requieren de conocimiento tanto académico como práctico, de herramientas de aprendizaje para el saber hacer, saber a dónde ir, con quién interactuar, cómo plantear y discutir un problema y una solución.

Por ende, una combinación específica entre la agencia que ejercen los actores locales, las posibilidades que las instituciones abren a partir de la regulación, las ideas que se movilizan tanto por medio de las instituciones como en las estrategias de los actores, así como sus intereses y sus recursos, explica el resultado diferencial durante la implementación. La interacción entre los elementos particulares de cada uno de los factores identificados, en cada caso, permite que se avance o no en este proceso.

Bibliografía

- Acevedo, Álvaro. 2015. "El frente nacional: legitimidad institucional y continuismo bipartidista en Colombia (1958-1974)". *Económicas CUC* 36 (1): 49-78. <http://doi.org/10.17981/econcuc.36.1.2015.22>
- Agencia Prensa Rural. 2014. "Movilización en Cantagallo en solidaridad con presos políticos", 6 de mayo. <https://bit.ly/2DTLxmR>
- _____. 2013. "Inicio concentración de manifestantes que participarán del paro nacional agrario en el Magdalena Medio", 19 de agosto. <https://bit.ly/30t7HUR>
- _____. 2009. "Jornada de movilización campesina, indígena y popular del norte del Cauca", última modificación: 13 de octubre. <https://bit.ly/2OB6pkO>

- Arévalo, Karol. 2011. *Las reservas campesinas, una aproximación a las organizaciones campesinas desde su experiencia política*. Tesis para Maestría, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Asociación Campesina Valle del Río Cimitarra-Red Agroecológica Nacional (ACVC-RAN). 2009. *¿Qué es la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra?* <https://bit.ly/3hcLa57>
- _____. 1998. *Zona de Reserva Campesina Valle del Río Cimitarra. Plan de Desarrollo Sostenible*. Asociación Campesina Valle del Río Cimitarra.
- Ballesteros, Huber. 2016. “40 años de lucha, dignidad y resistencia”. *Fensuagro*: 1-64.
- Béland, Daniel. 2019. *How ideas and institutions shape the politics of public policy*. Montreal: Cambridge University Press.
- Benítez, Regis. 2005. “La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer”. *Revista Economía Colombiana* 309: 45-55.
- Bifulco, Liviana. 2017. *Social policies and public action*. Nueva York: Routledge Taylor / Francis Group.
- Campbell, John. 1998. “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”. *Theory and Society* 27 (3): 377-409. <https://doi.org/10.1023/A:1006871114987>
- Cardoza, German. 2015. *Vacios jurídicos y oportunidades. Zonas de Reserva Campesina*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.
- ECOSUR (Corporación Ecológica Educativa), Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano (FUNDECIMA) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). 2016. *Caracterización de tensiones y conflictos ambientales, sociales, territoriales; diseño de rutas de solución jurídica, institucional, política, social; y gestión participativa de los mismos en comunidades campesinas de 27 municipios del Cauca*. Popayán: INCODER / ECOSUR / FUNDECIMA.
- Estrada, Jairo. 2013. *Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Fajardo, Darío. 2010. “Las Zonas de Reserva Campesina: ¿estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento?” *Agencia Prensa Rural*, 25 de mayo. Acceso el 28 de enero de 2019. <https://n9.cl/n8hj>
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herrera, Luz Ángela. 2003. *Región, desarrollo y acción colectiva. Movimiento de Integración del Macizo Colombiano*. Bogotá: CINEP.
- Huertas, Angélica. 2008. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y Cultura* 30: 119-134. <https://n9.cl/zv0e5>

- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 2013. "Procedimiento Zonas de Reserva Campesina". *Área de Manejo Especial La Macarena*, 5 de octubre. Acceso el 30 de enero de 2019. <https://bit.ly/3fI9LyA>
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, y Miriam Hinojosa. 2007. "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones". *Ciencia Política* 3: 6-29. <https://n9.cl/r872>
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*. México DF: El Colegio de México.
- Ley 160/1994 de 3 de agosto, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41 479 de 5 de agosto de 1994. Colombia.
- Ley 135/1961 de 13 de diciembre, sobre reforma social agraria. Diario Oficial 30 691 de 20 de diciembre de 1961. Colombia.
- Ley 200/1936 de 30 de diciembre, sobre régimen de tierras. Diario Oficial 23 388 de 21 de enero de 1937. Colombia.
- Lugo, Diego. 2010. "Movilizaciones sociales y formas de lucha campesina desarrolladas en el municipio de Cajibío (Cauca): 1990-2006". *Sociedad y Economía* 19: 305-332 <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n19/n19a15.pdf>
- Machado, Absalón. 2009. *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- _____. 2001. "De la reforma agraria a la reforma rural". En *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI*, editado por Manuel Ramos, 38-52. Bogotá: INCORA / Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Méndez, Yenly Angélica. 2011. "Zona de Reserva Campesina ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de reforma agraria". *Agencia Prensa Rural*, 13 de enero. Acceso el 28 de enero de 2019. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article5172>
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ordóñez, Freddy. 2012. *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*. Bogotá: INCODER / Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA) / SINPEAGRICUN. <https://n9.cl/v79lw>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y Agencia Nacional de Tierras (ANT). 2018. *Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá: FAO / ANT.

- Ortiz, César, Manuel Pérez, Daniel Castillo y Luis Muñoz. 2004. *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*. Bogotá: Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez, Manuel. 2007. "Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Colombia". *Revista Javeriana*: 68-77.
- Piñeiro, Martín. 2009. *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago: FAO.
- PUPSOC (Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano), Asociación Campesina Inzá Tierradentro (ACIT) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). 2013. *Estudio de tenencia de tierras. Convenio 569 de agosto 3 de 2012*. Bogotá: INCODER / ACIT / PUPSOC.
- Quijano, Claudia y Johana Linares. 2017. "Zonas de Reserva Campesina: territorialidades en disputa. El caso del Valle del Río Cimitarra, Colombia". *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención social* 24: 225-251. <https://n9.cl/6f5f>
- Ragin, Charles. 2007. "El uso de los métodos comparativos para estudiar la diversidad". En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, editado por Charles Ragin, 177-211. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Ramos, Manuel. 2001. *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI*. Bogotá: INCORA / Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Rhodes, Roderick Arthur. 2005. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, de Agustí Cerrillo i Martínez, 99-22. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rosas Ferrusca, Francisco, Juan Calderón Maya y Héctor Campos Alanís. 2012. "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial". *Quivera* 14: 113-136. <https://n9.cl/q37d>
- Ruiz, Manuela. 2015. "Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 8: 45-56. <http://doi.org/10.17141/eutopia.8.2015.1826>
- Salcedo, Leonardo, Ricardo Pinzón y Carlos Duarte. 2013. *El paro nacional agrario: un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. "La implementación de las políticas públicas". En *Análisis y gestión de políticas públicas*, editado por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, 179-206. Barcelona: Editorial Ariel.
- Yin, Robert. 2014. *Case study research: Design and methods*. Los Ángeles: Sage.