

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Análisis de implementación de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia, como instrumento
de la Política de Reforma Agraria de 1994

Maira Cecilia Piscal Cumbal

Asesora: Margarita Manosalvas Vaca

Lectores: Carlos Rodrigues de Caires y Fredy Páez

Quito, julio de 2020

Dedicatoria

A Dios, por bendecirme con cada milagro de la vida.
A mi madre, mi padre y hermano, por su amor infinito, su lealtad, apoyo incondicional
y por darme su mano para alcanzar cada uno de mis sueños.

Epígrafe

Ser campesino y campesina va más allá de cultivar la tierra,
es defender la vida, el agua, la familia,
es reivindicar los derechos al territorio, a la cultura, a la producción propia,
es resistir, trabajar en colectivo y organizarse.
¡Que su lucha y resistencia trascienda fronteras,
y podamos alcanzar la tan anhelada paz con justicia social!

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1	4
Marco teórico y analítico.....	4
1.1. Surgimiento del análisis de las políticas públicas	4
1.2. Aproximación teórica a las políticas públicas	6
1.3. El marco de la sociología de la acción pública.....	8
1.4. Instituciones, ideas y actores en el proceso de las políticas públicas	11
1.5. La implementación de las políticas públicas	13
1.6. Estrategia metodológica	16
Capítulo 2	21
Descripción de la política de reforma agraria como marco general del instrumento de ZRC	21
2.1. Contexto general de las políticas de reforma agraria en América Latina.....	21
2.2. Contexto de la política de reforma agraria en Colombia.....	23
2.3. Las ZRC como figura territorial de la política de reforma agraria.....	27
2.4. Estructura de la Política de Reforma Agraria.....	34
2.4.1. Objetivos de la política	35
2.4.2. Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.....	36
2.4.3. Las ZRC como instrumento de la política	38
2.4.4. Instrumentos de la política de reforma agraria	40
Capítulo 3	44
Reconstrucción del proceso de implementación del instrumento de ZRC: casos de estudio.....	42
ZRC de Corinto y ZRC del Valle del Río Cimitarra.....	44
3.1. Descripción general de la ZRC de Corinto y Valle del Río Cimitarra	44
3.2. Las instituciones, las ideas y los actores en el proceso de implementación de las ZRC ...	45
de Corinto y Valle del Río Cimitarra.....	47
3.3. Los actores y sus recursos en el proceso de implementación de las ZRC de Corinto.....	53
y Valle del Río Cimitarra.....	56

3.3.1. Derecho	56
3.3.2. Personal	58
3.3.3. Dinero	64
3.3.4. Información	68
3.3.5. Organización	71
3.3.6. Consenso	74
3.3.7. Tiempo	78
3.3.8. Infraestructura	78
3.3.9. Fuerza.....	80
3.3.10. Apoyo Político	83
Conclusiones	86
Lista de referencias.....	96

Ilustraciones

Mapas

Mapa 1. Zonas de Reserva Campesina Constituidas en Colombia	31
Mapa 2. Zonas de Reserva Campesina de hecho departamento del Cauca	33
Mapa 3. Zona de Reserva Campesina de Corinto	45
Mapa 4. Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra	46

Tablas

Tabla 1. Selección de casos aplicados a las Zonas de Reserva Campesina	18
Tabla 2. Propositiones y relaciones de comparación entre casos	19
Tabla 3. Matriz Metodológica	20

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Maira Cecilia Piscal Cumbal, autora de la tesis titulada “Análisis de implementación de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia, como instrumento de la Política de Reforma Agraria de 1994”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2020



Maira Cecilia Piscal Cumbal

Resumen

La presente investigación realiza un análisis de implementación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Colombia, como instrumento de la política de Reforma Agraria de 1994, este instrumento representa para los campesinos una forma de reivindicación de sus derechos sociales, culturales, políticos y económicos, y una herramienta para la democratización de la tierra. 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, sin embargo, ha sido una lucha constante para que se cumpla con lo estipulado, y las comunidades han tenido que recurrir a la acción colectiva, para llamar la atención de las autoridades públicas. Bajo la presión de la movilización permanente, hasta la actualidad se han constituido seis ZRC en el territorio nacional, pero existen territorios que aún 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 otro para ejecutar las ZRC. La pregunta que guía la investigación es: ¿Qué factores determinan los procesos de implementación del instrumento de Zonas de Reserva Campesina en Colombia? Para dar respuesta a este interrogante, se aplicó una estrategia de investigación comparativa a dos casos: la ZRC de Corinto y la ZRC del Valle del Rio Cimitarra que partiendo de contextos institucionales similares llegan a resultados distintos. Se plantea como hipótesis principal que la implementación de esta política, 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 una interacción con las instituciones por medio de negociaciones, estas dinámicas influyen de manera activa en la acción local, y determinan los resultados de la política.

Por tanto, el objetivo principal de esta investigación es explicar las causas por las cuales unas comunidades campesinas si logran constituirse legalmente como ZRC, mientras que otras comunidades en condiciones similares no lo lograron.

Agradecimientos

Comencé este proyecto con incertidumbres y miedos de lo que me esperaba al enfrentarme a una nueva etapa de la academia, y en el transcurso de este proceso descubrí que no hay mejor forma de enfrentar las nuevas metas, con disciplina, esfuerzo y compromiso, también aprendí que este camino no se hace solo, es un conjunto de personas las que te impulsan, inspiran, sostienen y te acompañan en cada paso que das.

Mi gratitud infinita a Dios por bendecirme en cada detalle de la vida, a mi madre Rosario Cumbal, por su amor infinito y por ser guía e inspiración para nunca rendirme, a mi padre José Piscal, por acompañarme en cada uno de mis logros, a mi hermano Javier Piscal por ser mi amigo y apoyo incondicional. A Harold Culman, por su amor y constancia durante este tiempo de ausencia. A mi familia, mis tíos, tías, primos y primas por brindarme su amor y cariño en cada gesto, palabra y sonrisa. A mis amigos y amigas que a la distancia mantuvieron viva la esencia de la verdadera amistad.

Agradezco a FLACSO Ecuador, por abrir las puertas del conocimiento y darme la oportunidad de continuar con mi formación profesional, y sobre todo por permitirme vivir grandes experiencias, conocer la diversidad y la riqueza de su país, y por dejarme nuevas y valiosas amistades con quienes compartimos conocimientos y afectos. A mi asesora Margarita Manosalvas, gracias por sus enseñanzas y rigurosidad para formar en mí un camino como investigadora y analista de políticas públicas.

Finalmente, este trabajo es un reconocimiento para aquellos campesinos y campesinas que día a día resisten en sus territorios, agradezco infinitamente a cada una de las personas que me recibieron, escucharon mis inquietudes y compartieron conmigo sus saberes y conocimientos. La investigación se queda corta para reivindicar desde la academia, la lucha constante que han dado los campesinos por defender sus derechos, sin embargo, es un pequeño aporte para nuevos análisis en las políticas públicas para el campesinado.

Introducción

Las luchas agrarias en los departamentos de Putumayo, Cauca y Guaviare se consideran el antecedente más cercano a la puesta en marcha de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), como resultado de estas acciones los asuntos agrarios tomaron importancia en la agenda pública regional, nacional e internacional. Y los campesinos desarrollaron capacidades para adecuarse a nuevos contextos como el modelo de desarrollo, el uso y control de los recursos, el poder local, el conflicto social y armado. Así como estrategias para negociar con diversos actores, con el objetivo de preservar el territorio y mantener el control sobre sus actividades productivas, su vida social, política y cultural (PNUD 2011).

En los años noventa organizaciones con representación nacional y regional como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO) y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), impulsaron la creación de la figura territorial de ZRC y su incidencia en el componente económico, social, cultural y político del país. En defensa de esta figura desde los años sesenta generaron fuertes movilizaciones y luchas sobre la tierra y el territorio, obteniendo por esta vía derechos nacionales e internacionales (Estrada 2013).

En la década de los noventa, se inicia un periodo de reformas en Colombia, entre ellas la nueva constitución de 1991 y la creación de la política de Reforma Agraria sustentada bajo la ley 160 de 1994.¹ En uno de los objetivos de la política y sobre el cual se centra la investigación, se establece la creación del instrumento de las ZRC, determinadas como áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad, la estabilización y consolidación de la economía campesina, en función del mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.

¹ 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 No. 41.479, de 5 de agosto de 1994).

Para el desarrollo de este objetivo, la ley reglamentó la titulación de tierras baldías por medio de la figura de ZRC, que busca la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, de tal forma que se evite la concentración de la tierra en manos de terratenientes y el acaparamiento de tierras baldías (Duarte 2015). Con la puesta en marcha de este instrumento las organizaciones campesinas se apropian de la política y solicitan ante Estado la implementación del mismo. Sin embargo, hasta el presente solo se han constituido legalmente seis zonas ubicadas en los departamentos de Guaviare, Pato Balsillas-Caquetá, Sur de Bolívar, Cabrera-Cundinamarca, Puerto Asís-Putumayo y Valle del río Cimitarra. Mientras otros territorios no han logrado implementar las ZRC a pesar de estar bajo condiciones institucionales similares.

Frente a las dificultades para implementar efectivamente este instrumento de la política, algunos grupos campesinos han tomado la iniciativa de constituir las ZRC “de hecho”, entendidas como territorios que se organizan en su propia autonomía y soberanía, delimitan y controlan su territorio sin tener el aval institucional (Estrada 2013). Estas ZRC se ubican en el departamento del Cauca, en los municipios de Argelia, Piendamó, Inzá, Miranda, Corinto y Caloto.

Las ZRC “de hecho” tienen como principal dificultad el estancamiento de la construcción de sus Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), esta herramienta debe ser financiada por el Estado, elaborada con participación de las comunidades y tiene como objetivo establecer lineamientos para “el ordenamiento del territorio, el mejoramiento de las condiciones de vida, el fortalecimiento de la economía campesina, la seguridad alimentaria y el respeto por los derechos humanos” (Estrada 2013, 120). Sin la formulación de los PDS no se puede continuar con la solicitud legal para la implementación de las ZRC, además, el Estado no garantiza inversión en infraestructura, programas y proyectos de desarrollo económico y social.

En este contexto, resulta pertinente realizar un análisis sobre el proceso de implementación de este instrumento, puesto que hay casos exitosos de constitución. Para ello, la presente investigación hace uso del método comparado para explicar las causas que llevan a resultados diferentes en la ejecución de las ZRC, a pesar de contar con los mismos principios y recursos que ofrece la política de reforma agraria.

Para responder al problema de investigación se retoman los planteamientos del marco analítico de la sociología de la acción pública, para comprender las interacciones entre el Estado y la sociedad en el proceso de implementación. Desde esta perspectiva es posible reconstruir el proceso de la política de arriba hacia abajo, pero también de abajo hacia arriba dando prioridad a los actores de orden local que se apropian del programa público en la fase de implementación (Lascoumes y Le Galés 2014).

Por tanto, la pregunta que guía la investigación es: ¿Qué factores determinan los procesos de implementación del instrumento de Zonas de Reserva Campesina en Colombia? Y se parte de la hipótesis principal de 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.

La investigación se compone de cuatro capítulos, en el primero se desarrolla el marco teórico y analítico, con los principales planteamientos sobre las políticas públicas, la sociología de la acción pública y el proceso de implementación. El segundo capítulo hace una descripción de la política de reforma agraria, sus antecedentes, los instrumentos y las ZRC como figura territorial y como instrumento de la política. En el tercer capítulo se analiza el proceso de implementación de dos casos, la ZRC de Corinto y la ZRC de Valle del Rio Cimitarra, utilizando el marco de la sociología de la acción pública. Y finalmente se presentan las conclusiones de la investigación.

Capítulo 1

Marco teórico y analítico

Este capítulo propone un acercamiento a los principales estudios del análisis de las políticas públicas, una discusión teórica de cómo se entienden las políticas públicas en el marco de esta investigación, el desarrollo del marco analítico de la sociología de la acción pública priorizado para el análisis y su relación con la gobernanza, así como sus principales variables y la discusión teórica sobre el proceso de implementación.

1.1. Surgimiento del análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas ha sido objeto de estudio desde la perspectiva de diferentes disciplinas, desde la ciencia política, la economía, la sociología, la administración y el derecho, se analiza, discute y propone sobre qué es una política pública, cómo nace, quién toma la decisión de adoptarla y por qué un gobierno la desarrolla. Desde los años cincuenta se consideró a las políticas públicas como el resultado de la política, es decir los resultados de las acciones de los gobernantes o de los partidos políticos. Sin embargo, nace la necesidad de interrogarse sobre cómo ayudar a los tomadores de decisiones, en la implementación de políticas eficaces y eficientes (Roth 2014).

Sobre el debate de la importancia de la actividad política, surge el *policy analysis* o análisis de las políticas públicas, ya no solo interesa quién gobierna y sobre qué acciones, sino también de qué manera lo hace y quién elabora e implementa las políticas. El estudio se desplaza hacia el Estado en acción, su actividad concreta y los interrogantes se concentran en analizar a la política pública como un determinante de la política, de las instituciones y el Estado (Roth 2014).

La institucionalización del estudio de las políticas públicas, se desplegó con la especialización y profesionalización de escuelas de administración pública y programas de investigación sobre políticas específicas del sector social, emergieron nuevas teorías y métodos de análisis, principalmente enfocados hacia la optimización del gasto público, el apoyo para la toma de decisiones y los procesos relacionados con la acción del Estado (Fontaine 2015). De esta forma se dieron herramientas a los ejecutores de las políticas para la toma de decisiones idóneas, la

puesta en marcha de las políticas, el seguimiento y la evaluación de sus impactos sobre la sociedad (Aguilar 1992).

La creciente demanda del análisis de las políticas públicas, fue impulsada por la intensificación de los problemas que debían ser abordados por los gobiernos, los cuales recurrieron a los académicos principalmente economistas con habilidades para estimar la magnitud de los problemas, identificar los efectos de los cambios de políticas y analizar las fallas del mercado, y de esta manera buscar soluciones que resolvieran los problemas de los gobiernos para avanzar hacia el establecimiento de la agenda gubernamental y formulación de políticas (Mintrom 2013). Con el fracaso de las políticas, los analistas han tenido que expandir sus prácticas de gestión pública y habilidades para toma de decisiones hacia actividades nacionales y transnacionales, dentro y fuera del gobierno (Mintrom 2013). Este analista de las políticas, se promueve como un facilitador para la participación de actores en la construcción de las políticas, proceso que crea mayor efectividad y ciudadanos competentes, capaces de intervenir en soluciones a problemas dentro del escenario político y otros campos (Howlett 2009).

Por su parte, Smith y Larimer (2009) describen los primeros estudios para el análisis de las políticas públicas propuestos por Jones (1970) y Lasswell (1971), que conceptualizan las políticas públicas como un proceso lineal de toma de decisiones dividido en diferentes fases que se pueden estudiar por separado, convirtiéndose en un medio práctico para organizar el estudio de las políticas, aunque se han propuesto varias modificaciones a este modelo, siempre se conserva la formulación básica del ciclo.

En la primera fase, se define un problema público a partir de acontecimientos, intereses, demandas, representaciones. En la segunda fase, se formulan soluciones, respuestas y se adecúan criterios. En la tercera fase, se toman decisiones y se crea una coalición para la legitimación de la política elegida. En la cuarta fase, la implementación se orienta hacia la ejecución, gestión y administración y producción de efectos. Y finalmente, se evalúa la política con el objetivo de analizar las reacciones de la acción y de ser necesario realizar ajustes (Smith y Larimer 2009).

A pesar que el ciclo de la política, es una de las herramientas más utilizadas para el análisis de las políticas públicas ha recibido varias críticas, debido a las ventajas y desventajas que pueden afectar la secuencia lineal y clásica, principalmente por el comportamiento de los actores e instituciones que intervienen en la política (Roth 2014). Sin embargo, académicos y analistas sostienen que, a pesar de las limitaciones el ciclo de la política es la entrada más apropiada para el análisis de las políticas públicas, por el carácter práctico y el aporte al desarrollo de la ciencia política y las ciencias sociales, las diversas perspectivas de enfoques, teorías y métodos dan cuenta de la formación de políticas, a partir de factores como los intereses, las ideas y las instituciones, variables de análisis que recoge el ciclo de la política (Fontaine 2015).

Desde una perspectiva más amplia, se propone un marco conceptual que reúne diferentes estilos, escuelas, enfoques, roles y métodos, para diseñar o evaluar una política pública. Para ello, el analista debe orientar su acción a través de seis actividades específicas: la primera, investigar y analizar, como fuente de la investigación científica aplicada, utiliza métodos y técnicas para la generación de conocimiento. En la segunda actividad, diseña y recomienda, obtiene información y dispone de conocimientos en términos de acciones, medios y fines, para orientar el diseño de la política y analizar diferentes opciones de políticas dirigidas a ciertos objetivos particulares (Mayer et al. 2018).

En la tercera actividad, el analista aclara valores y argumentos, no solo hace recomendaciones instrumentales, sino que se enfoca en los valores y el debate social y político. En la cuarta actividad, se realiza un asesoramiento estratégico, se orienta al cliente hacia la decisión más efectiva para lograr los objetivos. En la quinta actividad, el análisis de políticas promueve un acceso democrático, de todos los involucrados en los procesos de formulación de la política. Y en la última actividad, el analista desempeña el rol de mediador para buscar compromisos y opciones de ganar entre las partes involucradas en los procesos de formulación, toma de decisiones o gestión (Mayer et al. 2018).

1.2. Aproximación teórica a las políticas públicas

Para comprender la noción de política pública, es necesario definir tres conceptos que en español pueden expresarse con la palabra “política”. La política como *polity*, hace referencia al ámbito de

gobierno en la sociedad, la política como *politics* entendida como la actividad de lucha por el poder, la política como *policy*, o la política pública en sí, orientada hacia objetivos y programas que desarrollan las autoridades públicas. Al concentrarnos en el estudio de la *policy*, se deben considerar cuatro elementos fundamentales, la intervención del gobierno, la identificación de un problema, la definición de objetivos y un proceso que se plantea el cambio del estado de las cosas que antes ya se había percibido como problemático (Roth 2014).

Para Salazar (1999) las políticas públicas, son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado, frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, dicha definición, aunque si responde a una actividad específica del Estado, es limitada en cuanto permite pensar que las políticas públicas responden únicamente a eventos externos. Por ello, Aguilar (2011) argumenta, que las políticas públicas no se limitan exclusivamente a una acción de respuestas, por el contrario, son acciones del gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público que son alcanzables con eficacia y eficiencia.

La decisión de poner en marcha una política pública, se orienta hacia una acción gubernamental donde diversos actores exponen sus razones, este proceso requiere de recursos internos y externos que coaccionan o permiten un consenso, que traspasa el aparato gubernamental y se extiende a la sociedad. La naturaleza de las políticas públicas se abre hacia un conflicto político y organizacional, siendo las políticas un dispositivo para que la función del gobierno adquiera sentido, y cumpla el rol de gobernar el Estado y la sociedad (Medellín 2004).

Por tanto, las políticas son una respuesta a un problema social, que ha llegado hasta la agenda de gobierno a través de diversos actores, que se convierten en una especie de mediadores, como es el caso de partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés, medios de comunicación. El problema social puede definirse como una construcción social y política, el concepto depende de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los que disponen los actores que intervienen en el proceso (Subirats et al. 2008).

La noción de resolver problemas colectivos, requiere de una visión más operativa frente al objetivo de las políticas públicas, se analizan las interacciones, alianzas y conflictos entre los

diferentes actores, desde esta perspectiva las políticas incorporan la interacción como estrategia para la toma de decisiones y acciones, durante todas las etapas de la acción pública, así como también concentra reglas generales y abstractas, actos administrativos para la distribución de las funciones en los diferentes niveles de gobierno que buscan resolver el problema (Subirats et al. 2008).

Para otros autores como es el caso de Muller (2006), la política pública no es un simple dato, sino un hecho construido por la investigación, las políticas actúan sobre un campo de la sociedad para retrasar su evolución o generalmente para transformarla o adaptarla. Las políticas son mucho más que procesos de decisión donde participan actores, si no que constituyen el lugar donde una sociedad construye su relación con el mundo, son procesos donde se elaboran representaciones para entender y actuar sobre lo real tal como lo percibe la sociedad. Las políticas públicas son una acción pública que participa en un orden social y político para conducir la sociedad, regular tensiones, integrar grupos y resolver conflictos (Lascoumes y Le Galés 2014).

1.3. El marco de la sociología de la acción pública

El marco analítico sobre el cual se guía la investigación es la sociología de la acción pública, que permite alejarse de los enfoques funcionalistas y racionalistas, para concentrarse en el análisis de las interacciones entre el Estado y la sociedad. A partir de este enfoque se podrá reconstruir el proceso de la política, visto no solo como un proceso de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba, en el cual interactúan actores gubernamentales y locales, hacen uso de sus ideas y recursos e influyen en la regulación de los asuntos públicos.

Para el caso de las ZRC, este enfoque permitirá reconstruir el proceso de la política en su fase de implementación, y observar cómo se relacionan los diferentes actores públicos, privados y las comunidades campesinas como actores locales con capacidades de organización, valores, representaciones, que interactúan con instituciones formales e informales, hacen uso de recursos e ideas dentro del campo de acción de la política, y de esta manera cumplen un rol en la implementación del instrumento.

La acción pública permite analizar el cambio social, la resolución de conflictos, los asuntos entre grupos y sus intereses, la forma como hacen uso de recursos y la interacción entre autoridades públicas y actores sociales, así como también discute sobre los problemas públicos y como estos pasan a ser parte de la agenda de gobierno. 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 su solución (Lascoumes y Le Galés, 2014).

Desde esta perspectiva, se renueva el enfoque de los movimientos sociales y cómo pueden involucrarse en el espacio público, estos no actúan únicamente por oportunidades o formas de presión, sino que se definen nociones, asuntos cognitivos y normativos de una situación categorizada como problemática. Desde la sociología de los movimientos sociales, los actores contribuyen a renovar el debate público fuera de organizaciones tradicionales como partidos políticos y sindicatos (Lascoumes y Le Galés, 2014).

Desde la sociología de la acción pública, las políticas son variables dependientes que son afectadas por variables independientes, que pueden ser sociales, políticas, económicas, así como de comportamientos individuales o de grupos. Así mismo, la aplicación de las políticas no es una función mecánica del gobierno, sino un resultado de un sistema institucional existente, de la generación de fuerzas entre diversos actores y una coordinación con políticas sectoriales del gobierno (Fontaine 2014).

En la acción pública, se da importancia a las actividades que realizan los actores, frente a la oposición o promoción de acciones públicas, desde un nivel micro se observa como discuten entre ellos, construyen acuerdos y desacuerdos. Los actores pueden crear alianzas, asociaciones y coaliciones en función de intereses, ideas o creencias que tienen bases en común, además se construyen en el camino en la medida en que los actores se integran por elementos de su interés (Zittoun 2016).

La acción pública, centra su análisis en los procesos y la interacción entre los instrumentos de políticas creados por el Estado, y los individuos y comunidades locales, se crean espacios de

negociación, reformulación y construcción de acuerdos, debido a que la sociedad tiene mayor participación en las redes de gobierno. 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, haciendo un cambio del gobierno a la gobernanza (Bifulco 2017).

Si bien, el concepto de gobernanza en la actualidad sigue siendo un término polisémico y un marco abstracto para el análisis de las políticas públicas, sin embargo, al ser entendido como una nueva forma de gobernar a la sociedad, 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).

Para Peters y Pierre (2005), en el modelo de la gobernanza son los actores públicos y privados quienes controlan la política pública, los actores del gobierno negocian con otras redes, generando una dependencia mutua de recursos, y hasta pueden formar una organización y abrir paso a otras formas organizacionales. Así mismo, Mayntz (2005) considera que la gobernanza es una manera diferente de gobernar a como lo hace el modelo jerárquico, es un modo cooperativo entre actores estatales y no estatales que hacen parte de redes mixtas público-privadas.

En el caso de América Latina los estudios se han concentrado en la gobernanza territorial, entendida como las interacciones de diversos actores que hacen presencia en el territorio, y 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, donde 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.

Es esta complejidad de comprender las nuevas formas de la acción pública y en la que se interrelacionan diversos actores, es a lo que se refiere la gobernanza, si bien hay una dirección del Estado, pero no se le concede una primacía total, porque se encuentran también la sociedad civil y el mercado regulando un territorio, por tanto, esta coordinación de actores se plantea unas metas que se deben alcanzar colectivamente (Le Galès 1998).

1.4. Instituciones, ideas y actores en el proceso de las políticas públicas

La sociología de la acción pública, propuso analizar las políticas públicas a partir del modelo denominado el pentágono de la acción pública, mediante las interacciones entre cinco variables: primera, los actores que pueden ser individuos o grupos. Segunda, las representaciones entendidas como las ideas o marcos cognitivos y normativos. Tercera, las instituciones, aquellos marcos de acción, las reglas, normas y rutinas. Cuarta, los procesos, es decir, las movilizaciones de los actores y dinámicas de intercambio. Quinta, los resultados, aquellos efectos producidos sobre las organizaciones y los comportamientos, así como los impactos sobre el problema a tratar (Lascoumes y Le Galés 2014).

A partir de este marco general, se privilegió un razonamiento *bottom up* (de abajo hacia arriba), para entender las fallas de los programas públicos y su implementación, se dio prioridad a los diversos actores tanto institucionales guiados por las normas, como por aquellos conducidos por sistemas sociales autónomos que definen sus propias reglas (Lascoumes y Le Galés 2014). Para la presente investigación, se reconstruye el proceso de implementación de la política a partir de tres variables propuestas por el marco general, como son las instituciones, las ideas, los actores y sus recursos, con el objetivo de observar las interacciones entre estas y su nivel de influencia en los resultados de la política.

Las instituciones, desde una visión estructuralista forman el marco constitucional y jurídico, pueden fijar reglas a los procesos político administrativos formales e informales, así como determinar la disponibilidad y viabilidad de la explotación de los recursos para los diversos actores (Knoepfel et al. 2007, 24). En una perspectiva sociológica, las instituciones son esencialmente culturales, estas 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).

La importancia de tomar en cuenta las reglas institucionales, tanto estructurales como implícitas, es porque las instituciones informales pueden sustituir a las formales, y en muchos casos ser más estables. Las instituciones facilitan o limitan la eficacia de las políticas públicas, fijan tiempo a las relaciones de poder entre grupos sociales, y manifiestan cierta estabilidad, aunque no quiere decir que las reglas sean inmutables (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 tomadas por los actores. A partir de las ideas se construye una representación del problema y su solución, estas en algunos casos van a cambiar con el tiempo o pueden permanecer estáticas, todo depende de la actuación de los actores y de factores exógenos a la política propios de sistema político (Muller 2006).

Las ideas se consideran un atributo que poseen los actores y al interactuar con las instituciones influye 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, dichas ideas se basan en diferencias estructurales que ejercen efectos en las etapas del ciclo de la política.

Los actores, se comprenden como aquellos individuos o grupos, que tienen intereses materiales o simbólicos y hacen uso de 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 buscan intereses comunes y movilizan recursos para defender sus posiciones, 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).

No todos los actores públicos, privados y sociales, intervienen de manera activa en una o todas las etapas de la política pública, en algunos casos es visible y en otros es difícil identificar de forma directa, esto depende de lo consciente que sea el actor sobre sus intereses, de la capacidad para movilizar recursos y construir coaliciones para la defensa de sus derechos (Subirats et al. 2008).

En el proceso de implementación de la política, también se pueden generar “zonas de incertidumbre” que promueven en los actores valores propios, ideas, intereses y recursos para elaborar estrategias y tácticas. A su vez, el contexto al que pertenecen los actores, influye sobre las decisiones y acciones que toman, sin embargo, no se le atribuye exclusivamente a los factores institucionales o sociales, las decisiones y conductas de los grupos, individuos y organizaciones (Crozier y Friedberg 1990).

Uno de los factores que influyen de manera determinante en la implementación de la política, son los recursos de los que disponen los actores, estos pueden ser definatorios en los resultados intermedios y finales de la política, se debe tener en cuenta cómo son utilizados, en qué cantidad se poseen, cómo se consumen y evolucionan en el tiempo. Los principales recursos que se identifican por el uso de los actores son: el derecho, el personal, el dinero, la información, la organización, la infraestructura, el consenso, el tiempo, la fuerza y el apoyo político (Knoepfel et al. 2007, 18), cada uno de estos recursos serán descritos en el tercer capítulo.

Desde la perspectiva de otros autores, cuando los actores logran concentrar recursos e interactuar y se comunican entre ellos se forma un “capital social”, permitiendo alcanzar los objetivos en la política que serían inaccesibles de no tenerlo, mientras más cohesionados estén los actores, mayor sea la interconexión, posean normas comunes y se pongan límites a los comportamientos oportunistas, mayor será el capital social (Sandström y Carlsson 2008, 507).

1.5. La implementación de las políticas públicas

En la presente investigación el análisis se centra en la etapa de implementación del ciclo de la política. En los primeros estudios de esta fase se cuestiona el *policy analysis*, por concentrarse desde una perspectiva economicista en los momentos de la toma de decisiones, como un paso

base para la ejecución de la política y su éxito, sin embargo, más adelante se identifican factores relacionados directamente con un carácter político, que inciden en la implementación y ocasionan su éxito o fracaso (Aguilar 1993).

Es por ello, que este proceso de implementación se entiende como un “proceso de ensamblaje” de muchas partes, como son recursos financieros, administrativos, la intervención de instituciones públicas, normativas, entre otros, partes que son independientes entre sí y en muchos casos se requiere de la negociación entre los diversos actores, generando juegos de poder y control de unos actores sobre otros, pero que es el único modo para lograr efectuar el programa deseado (Bardach 1977).

Desde los inicios del análisis de la implementación se propusieron diversos enfoques, varios analistas afirmaron sobre la importancia de agentes jerárquicos en la política, quienes ejecutaban a través de sus técnicas e indicaciones organizativas y operativas, es decir, un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo), que puso de manifiesto la intervención del poder gubernamental como punto de mando y control, en el cual los altos niveles de gobierno toman las decisiones para ser implementadas en niveles inferiores (Lipsky 1980).

Este enfoque de arriba hacia abajo, terminó por generar falencias en la coordinación de objetivos, la toma de decisiones, en la limitada capacidad para desarrollar los programas, y se identificaron procesos de ineficacia por la debilidad de los resultados obtenidos, y de ineficiencia donde los costos superaron a los beneficios. A partir de estas dificultades, los análisis se orientaron hacia un enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba), para centrarse en las actividades de apropiación de las políticas públicas por parte de los diferentes actores y en distintos niveles, se invierte la toma de decisiones y ahora los operadores de la política están en el centro del análisis (Lascoumes y Le Galés 2014).

A partir de estos enfoques, se habla de tres generaciones de estudios sobre esta fase del ciclo de la política, la primera generación nace con Pressman y Wildavsky (1973), quienes asumen se debe dar prioridad a los distintos niveles de gobierno y sus instituciones para la efectiva implementación de la política. En la segunda generación, los análisis se enfocaron en los juegos

de poder entre los diferentes actores, que tienen a su disposición tácticas, estrategias y recursos que los lleva a negociar entre ellos, intervienen tanto actores del gobierno, como actores privados y el grupo objetivo sobre el cual la implementación afecta sus vidas (Smith y Larimer 2009)

La tercera generación, propuso un marco de análisis para la implementación de las políticas, que dejara a un lado las controversias entre el enfoque *top-down* y *bottom-up*, para ello, se estructuró el proceso mediante la interacción de siete elementos “objetivos claros, teoría causal adecuada, recursos, integración entre niveles de gobierno, reglas de decisión, voluntad política en la ejecución y participación formal de quienes apoyan los objetivos de la política” (Mazmanian y Sabatier 1983, 25), sin embargo, se identificaron debilidades debido a la influencia de cientos de variables que fueron evidenciadas como determinantes claves de este proceso (O’Toole 1995).

En este sentido, para la presente investigación 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 Subirats et al (2008) plantea la implementación, como un proceso que requiere de la interacción entre actores públicos y privados, y la negociación entre organizaciones no gubernamentales y actores sociales que se ven directamente afectados por la política. A su vez, no se puede atribuir responsabilidad directa a un actor determinado en la realización o bloqueo del programa público, por el contrario, esta fase depende de variables intermedias que desempeñan un rol decisivo en la implementación, y solo se pueden conocer dentro de “los sistemas de acción local, en las relaciones de poder, el estado de los recursos y las limitaciones, los marcos cognitivos y las rutinas de acción pública en el territorio” (Lascoumes y Le Galés 2014, 42).

Por ello, se hace énfasis 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).

1.6. Estrategia metodológica

La presente investigación se desarrolla a partir del enfoque cualitativo, con el propósito de explicar los resultados y efectos provocados por determinados factores causales dentro de los casos de estudio. Las variables o factores causales pueden analizarse de forma independiente, puesto que no es una función lineal de factores, por el contrario, se buscan patrones en la combinación de causas que pueden generar efectos diferentes (Goertz y Mahoney 2012).

A partir del método comparativo, se pretende responder al interrogante ¿Qué factores determinan los procesos de implementación del instrumento de Zonas de Reserva Campesina en Colombia? Que tiene como propósito identificar las causas que influyen en resultados diferentes en la implementación de este instrumento. La investigación comparativa, permitirá identificar los patrones que puede existir en los casos de estudio, y observar condiciones causales conectadas con resultados similares o diferentes (Ragin 2007).

El análisis comparativo va más allá de las particularidades de cada caso, se identifican patrones, regularidad, entornos y periodos de tiempo, para probar si la pregunta de investigación puede tener una misma respuesta para varios casos y contextos (Engeli y Rothmayr 2014). La lógica del enfoque comparado es investigar procesos, productos y resultados de políticas, que requiere de una combinación teórica y metodológica (Fontaine 2017).

Las principales características del análisis comparativo son: la descripción contextual, que describe fenómenos y eventos políticos para obtener un conocimiento detallado de los casos a comparar. La clasificación, para establecer diversas categorías conceptuales, que permita agrupar los casos y ver qué características comparten o no. Comparar contribuye en el contraste de hipótesis, se pueden observar los factores que explican lo antes descrito y clasificado, e incluso construir teorías políticas más completas. También lleva a la formulación de predicciones, representadas en probabilidades sobre lo que ocurre o puede llegar a pasar en el futuro (Landman 2011).

Para este análisis comparativo, se tuvieron en cuenta cuatro características: el universo de los casos, es decir, el objeto sobre el cual se va a comparar. La unidad de análisis, aquellos objetos

sobre los que se va a recabar la información. Las variables que cambian al interior de las unidades de análisis. Y las observaciones, aquellos valores de las variables que pueden ser numéricos, verbales o visuales (Landman 2011).

En esta investigación, el universo de los casos se sitúa en Colombia y son las ZRC constituidas legalmente, ubicadas en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Bolívar, Cundinamarca, Putumayo y Magdalena Medio. Y las ZRC no constituidas legalmente, ubicadas en el departamento del Cauca, en los municipios de Argelia, Piendamó, Inzá, Miranda, Corinto y Caloto. La unidad de análisis sobre la cual se recoge la información, es el proceso de implementación de las ZRC. Las variables conceptuales a observar en los casos son las instituciones, las ideas, los actores y sus recursos. Y las observaciones son las relaciones generadas entre las variables, que van a determinar los resultados de la implementación. La investigación propone una comparación de N pequeña, donde se observa un desarrollo específico de eventos y variaciones en los acontecimientos políticos, los factores considerados para la comparación varían dentro de todos los casos, así como en el tiempo y entre unidades de análisis, por ello le permite al investigador indagar a profundidad cada caso. Una de las limitaciones de este método, es que no se puede realizar generalizaciones empíricas amplias, sin embargo, se gana profundidad en el análisis de los casos seleccionados, así como de sus similitudes y diferencias. A su vez opera los conceptos con un nivel de abstracción menor, de tal forma que se refuerza su validez interna al ser operacionalizados de forma más particular (Landman 2011).

Bajo la lógica de la diferencia planteada por Mill (1843), para la selección de los casos, se tomaron en cuenta aquellos que comparten multitud de rasgos comunes, para neutralizar algunas diferencias y resaltar otras. Los casos son semejantes en variables de interés, pero difieren en las variables causales y esto explica la diferencia de resultados.

Los casos se seleccionaron a priori de acuerdo a cuatro proposiciones causales, la primera, la apropiación de los actores locales frente a la implementación de la política, la segunda, la intervención del Estado frente a la creación de normativas adicionales para la creación de las ZRC, la tercera, la existencia de coaliciones entre actores locales y externos, y la cuarta, la

relación entre las instituciones públicas y los actores locales, en las dos últimas proposiciones se generaron resultados diferentes en cada uno de los casos (véase tabla 1). Al ser resultados contrastantes o diferentes, se hace una replicación teórica sobre las proposiciones y observaciones que se proponen para el análisis de los estudios de caso, para ello, se revisa el desarrollo del marco teórico, el cual establece las condiciones teóricas que se pretenden estudiar en la investigación (Yin 2014).

Tabla 1. Selección de casos aplicados a las Zonas de Reserva Campesina

Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	Organizaciones campesinas solicitan al Estado la creación de las ZRC (X1)	El Estado responde con normativas adicionales sobre la creación de las ZRC (X2)	Se crean coaliciones entre actores locales y externos (X3)	Los actores locales se relacionan con las instituciones públicas (X4)	Implementación de las ZRC (Y)
1. Guaviare	1	1	0	1	1
2. Caquetá	1	1	0	1	1
3. Bolívar	1	1	0	1	1
4. Cundinamarca	1	1	0	1	1
5. Putumayo	1	1	0	1	1
6. Magdalena Medio	1	1	1	1	1
7. Argelia	1	1	0	0	0
8. Piendamó	1	1	0	0	0
9. Inzá	1	1	0	0	0
10. Miranda	1	1	0	0	0
11. Corinto	1	1	1	1	0
12. Caloto	1	1	0	0	0
1= Si se cumple la proposición 0= No se cumple la proposición					

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

A partir de estos resultados, se eligieron los casos más representativos de la muestra, como son la ZRC del Magdalena Medio y ZRC de Corinto, debido a la similitud en las cuatro proposiciones y la diferencia en la variable dependiente (Y). Para el análisis se asignaron proposiciones o variables de comparación que replican la teoría sustentada en el marco teórico, y a su vez permita comprender el por qué a pesar de contar con proposiciones semejantes en los dos casos el resultado es diferente (véase tabla 2).

El objetivo es encontrar “coincidencia de patrones” entre las proposiciones, para identificar como están relacionadas en un caso y en otro, y ver si coinciden con los datos obtenidos en las técnicas

de recolección de información, si este proceso es evidente el estudio se fortalece en su validez interna. A su vez, permite poner a prueba la calidad del diseño de investigación en su validez externa, al generalizar los resultados “más allá de un estudio de caso inmediato”, es decir, los resultados se pueden replicar a otras unidades de análisis, así como situaciones, contextos o momentos temporales, lo que podría aceptarse como un fuerte apoyo a la teoría (Yin 2014).

Tabla 2. Propositiones y relaciones de comparación entre casos

Variables	Proposiciones
Actores	<ul style="list-style-type: none"> • En una mayor interacción entre los actores locales y los diferentes niveles de gobierno el proceso de implementación de la política avanza. • Los actores institucionales y locales pueden guiar la política en relación a sus ideas, marcos cognitivos o normativos. • Los actores con más recursos y con intereses concentrados logran influir en la implementación.
Instituciones	
Ideas	
Recursos	

Fuentes: Información extraída de Lascoumes y Le Galés (2014); Knoepfel et al. (2007)

Al ser un solo país donde se ubica el universo de la investigación, se aproxima a un examen detallado de los procesos y mecanismos de los casos, para ello la investigación hace uso de herramientas cualitativas (véase tabla 3), como la revisión documental, entrevistas, observación participante y grupos focales, con el fin de observar si los factores explicativos hipotetizados son realmente evidentes o no (George y Bennett 2004).

Posteriormente al uso de múltiples fuentes de evidencia, se realiza el análisis de la información obtenida a partir de la triangulación de los datos, la teoría y la metodología de cada fuente, proceso que permite la validez de constructo y fiabilidad de los datos obtenidos. La estrategia principal del análisis, se orienta a partir de las proposiciones teóricas planteadas para el estudio de los casos, que, en relación al marco de la sociología de la acción pública, se concentra en las instituciones, las ideas, los actores y sus recursos (Yin 2014; Knoepfel et al. 2007, 14).

Como estrategia para el análisis de datos se hace uso de modelo *pattern matching* o coincidencia de patrones, que plantea la vinculación de patrones teóricos y observables. Se parte de la teoría, las ideas, o las “corazonadas” del investigador, para después conceptualizar la teoría en ideas más

específicas y hacer un contraste con la observación, los datos, las notas de campo, las medidas y finalmente a partir de la inferencia relacionar, vincular o unir estos dos patrones (Trochim 1989).

Tabla 3. Matriz metodológica

Hipótesis de conocimiento	Variables	Relaciones a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procedimiento de análisis e interpretación
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.	Actores	Autoridades político-administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales • Entrevistas • Revisión documental 	<ul style="list-style-type: none"> • Literatura académica e institucional • Entrevistas a líderes representativos de las comunidades campesinas • Entrevistas a mediadores políticos • Grupos focales 	Elaboración de fichas académicas de acuerdo al tipo de literatura analizada. Elaboración de fichas técnicas con información del grupo focal. Transcripción y análisis de entrevistas. Contrastación y análisis de información de las fuentes y redacción de informe.
		Grupo objetivo			
		Beneficiarios finales			
	Actores privados				
Instituciones	Jerarquía de Normas e instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas • Revisión documental 	<ul style="list-style-type: none"> • Literatura académica e institucional • Entrevistas actores representativos de las instituciones formales e informales 	Elaboración de fichas académicas de acuerdo al tipo de literatura analizada. Transcripción y análisis de entrevistas. Contrastación y análisis de información de las fuentes y redacción de informe.	
	Reglas que los actores negocian				
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho - Personal - Dinero - Información - Organización - Consenso - Tiempo -Infraestructura - Apoyo político - Fuerza 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales • Entrevistas • Revisión documental 	<ul style="list-style-type: none"> • Literatura académica e institucional • Entrevistas a líderes representativos de las comunidades campesinas • Entrevistas a mediadores políticos • Grupos focales 	Elaboración de fichas académicas de acuerdo al tipo de literatura analizada. Elaboración de fichas técnicas con información del grupo focal. Transcripción y análisis de entrevistas. Contrastación y análisis de información de las fuentes y redacción de informe.	
Ideas	<ul style="list-style-type: none"> Ideas programáticas Ideas paradigmáticas Ideas como marcos y símbolos Ideas como sentimientos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales • Entrevistas • Revisión documental 	<ul style="list-style-type: none"> • Literatura académica e institucional • Entrevistas a líderes representativos de las comunidades campesinas • Entrevistas a mediadores políticos • Grupos focales 	Elaboración de fichas académicas de acuerdo al tipo de literatura analizada. Elaboración de fichas técnicas con información del grupo focal. Transcripción y análisis de entrevistas. Contrastación y análisis de información de las fuentes y redacción de informe.	

Fuentes: Información extraída de Lascoumes y Le Galés (2014); Knoepfel et al. (2007); Campbell (1998) y Béland (2019)

Capítulo 2

Descripción de la política de reforma agraria como marco general del instrumento de ZRC

En este capítulo se realiza una descripción sobre el sector de la política, se presenta un contexto general de las políticas de reforma agraria en América Latina, seguido se profundiza en el contexto de la política de reforma agraria en Colombia y su arquitectura institucional. Después se desarrolla el contexto de las Zonas de Reserva Campesina como figura territorial en los diferentes departamentos, y finalmente se describe la estructura de la política sustentada bajo la ley 160 de 1994, en la cual se establecen los objetivos, los actores que participan en la ejecución, la descripción del instrumento de ZRC y los instrumentos de la política de vía reguladora, incentivadora, persuasiva y operativa.

2.1. Contexto general de las políticas de reforma agraria en América Latina

Los procesos de latifundio y minifundio en América Latina generaron altos niveles de desigualdad, pobreza y bajos niveles de desarrollo, es esta situación que impulsa los procesos de reforma agraria. México inicia una de las primeras reformas en 1910 promovida por la revolución mexicana, que si bien, no logró el bienestar de todos los campesinos y muchos aún viven en la pobreza, se destacan aspectos como la participación de la demanda campesina en la planificación de la reforma agraria (Gómez 2018).

En Bolivia, la reforma agraria se llevó a cabo en 1953 como resultado de los levantamientos campesinos desde 1952 que provocaron una revolución nacional (Gómez 2018). En los años setenta y ochenta, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Nicaragua y El Salvador pusieron en marcha las reformas, en Brasil, el proceso se dilató por causa de terratenientes que bloquearon cualquier intento por hacer una reforma agraria, sin embargo, a finales de los ochenta se dio lugar a pequeñas distribuciones de tierra (Kay 2001).

En Argentina y Uruguay estuvo totalmente ausente de la agenda esta reforma, esto se puede explicar debido a que el llamado “problema agrario” en estos países no existió, al contar con suelos de alta fertilidad y agriculturas eficientes conectadas al mercado mundial de la época. En Cuba se benefició de forma extensa a campesinos y jornaleros, siendo el proceso con mayor

impacto en el propio país y para el continente, el Estado expropió latifundios y nacionalizó los que estaban en manos de empresas norteamericanas, controlando así el 84% de las tierras y el resto se dejó en manos del sector campesino, la revolución cubana en 1959 significó el papel activo de los campesinos, además que la alianza con sectores progresistas permitió encabezar el cambio (Gómez 2018).

Sin embargo, fue con la revolución cubana que el dominio norteamericano se vio amenazado y Estado Unidos por medio de la Alianza para el Progreso impulsó las reformas agrarias, para así controlar los procesos revolucionarios y establecer reformas a favor de sus intereses y mantener el dominio del continente (Machado 2009).

En América Latina, no se puede hablar de un campesino homogéneo, en un mismo país se encuentran formas organizativas diversas, por ello, los procesos de reforma agraria se han redireccionado de acuerdo a los intereses de los grupos campesinos, de terratenientes y de gobiernos que han pretendido impulsar una economía capitalista. El rol de los Estados ha sido necesario en la transformación e institucionalización de la sociedad rural, con las reformas se abrió paso a sindicatos, cooperativas y asociaciones campesinas, para insertarse en la economía, la arena política, la comercialización de la agricultura y mejorar las condiciones de vida del sector rural (Kay 2001).

En América Latina, la excesiva concentración de la tierra es una de la más altas comparada con el resto del mundo, para la segunda mitad del siglo XX el coeficiente de Gini de distribución de la tierra era del 0,81 comparado con 0,61 para África y 0,56 en Asia. En los años ochenta, el coeficiente de Gini fue de 0,61 para Perú, 0,86 en Brasil y 0,94 en Paraguay (De Ferrati et al. 2004). Por ello, los objetivos de las reformas agrarias se concentraron en una mejor distribución de la tierra, que cambiara radicalmente el poder económico, social y político de la clase terrateniente, sin embargo, en todos los países sigue existiendo campesinos sin tierra, o con tierra insuficiente para insertarse en la actividad agropecuaria (Kay 2014).

Así mismo, el sector rural se ha tenido que enfrentar al periodo de la globalización neoliberal, que imprime en el campesino cambios en sus formas de vida y surgen nuevas demandas de

reforma agraria. Y con la instauración de políticas macroeconómicas liberales bajo la bandera de abrirse a la economía mundial, se profundizaron las exportaciones principalmente de recursos naturales (mineros, agropecuarios, forestales y del mar), beneficiando al sector capitalista e inversionistas extranjeros, por tener facilidad para acceder al mercado de tierras, hecho que aumenta la concentración de tierra (Eguren 2011).

En algunos casos los procesos de reforma agraria, han provocado expulsión de campesinos de sus tierras, otros han sido empleados como asalariados, o han decidido vender a grandes productores a causa de las deudas acumuladas por compra de tierra al Estado, o por otras razones (Kay 2009). Además, la concentración de tierras ha evolucionado por la facilidad del mercado a tierras que producen los marcos normativos neoliberales, que favorecen la inversión extranjera no solo de capitales de fuera de Latinoamérica, sino de países de la región con las denominadas “empresas translatinas”, que provoca la reprimarización de las economías tradicionales y conflictos con comunidades campesinas e indígenas, que ven amenazadas sus estrategias de sobrevivencia (Kay 2014).

Fuera de la reforma agraria en México, Bolivia y Cuba, para los demás países en el contexto actual las reformas han quedado relegadas, el esquema neoliberal considera que la sociedad rural debe acomodarse a los procesos de modernización e incorporarse en otras actividades económicas, dejando a la deriva a los productores que no se ajustan a las dinámicas de este modelo. Por ello, se hace necesario que las reformas agrarias sean analizadas como un problema estructural de los Estados, que implique una interacción por una parte, con la sociedad civil que debe organizarse y apropiarse de espacios de representación, y por otra, con el mercado, siendo el Estado aquel que debe definir el rol a cumplir el sector privado en función de resolver el problema (Machado 2009).

2.2. Contexto de la política de reforma agraria en Colombia

En el campo académico, los estudios sobre los conceptos como reforma agraria, tierra y desarrollo rural en Colombia evidencian una carencia en su análisis. Principalmente se entiende la reforma agraria como la redistribución de la propiedad de la tierra, en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas, como un cambio estructural del derecho a la

tenencia de la tierra. Desde los años sesenta Barraclough (1968), consideró la tenencia de tierra como las relaciones legales o tradicionales entre las personas, que ejercen derechos sobre el uso de la tierra. Así mismo, otros estudiosos ven las reformas agrarias como la acción de poderes públicos, dirigida a lograr la redistribución del ingreso, el poder político y status social a favor de la población rural (CNMH 2013).

Por su parte, el concepto de política de tierras, tiene una visión restringida en relación a la reforma agraria, debido al carácter económico e institucional sobre el uso de la tierra y los derechos de propiedad, sin embargo, no se desconocen los efectos sociales y políticos que puede llegar a producir de una manera integral, a través de acciones como el manejo del recurso de la tierra, el agua, el medio ambiente, el capital, la infraestructura, los sistemas de riego, los mercados de tierras, garantías y administración de la propiedad, tributación, saneamiento, manejo de baldíos, entre otros. (CNMH 2013).

En Colombia, las reformas agrarias no han sido efectivas en la iniciativa de modificar la estructura de la tenencia de la tierra. En 1936 se expide la ley 200, que se conoce como el primer intento de llevar a cabo una reforma agraria, la política propuso aspectos como la extinción de dominio a favor del Estado, el mejoramiento productivo de las tierras, la protección de los recursos naturales, el poder del Estado para intervenir en la propiedad privada y entrega de tierras a campesinos.² Sin embargo, esta ley 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 los sesenta, 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, en este escenario, con la influencia de acuerdos internacionales sobre los cambios hacia las políticas rurales y el desarrollo agrícola, se expide la ley 135 de 1961 como un nuevo intento de reforma agraria (Acevedo 2015).

² Ley 200/1936, de 30 de diciembre, sobre régimen de tierras (Diario Oficial No. 23.388, de 21 de enero de 1937).

Con la ley 135, se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incoder), como entidad para administrar las tierras baldías, adjudicar tierras, constituir reservas y adelantar colonizaciones, se crea el fondo nacional agrario, se mantiene la extinción de dominio y se da participación a organismos locales, asociaciones campesinas e instituciones.³ Sin embargo, esta política tampoco tuvo como centro la distribución equitativa de la tierra manteniendo la estructura de la gran propiedad sin modificar el *statu quo* en las relaciones sociales, y provocando el desbordamiento de la frontera agrícola por parte de campesinos, y los desvió hacia procesos de colonización como una forma de evitar levantamientos a causa de la tierra (Ramos 2001).

Tres décadas después se expide la ley 160 de 1994, con este último intento de una distribución de la propiedad, se establecieron subsidios para la adquisición de tierras, el impulso a la economía campesina y la promoción para el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, criterios para las unidades agrícolas familiares y parcelaciones, la recuperación de baldíos, extinción de dominio, así como la creación de zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial.⁴

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 también se debe a la existencia del conflicto armado, que reduce la presencia del Estado, desarticula las instituciones locales con las entidades nacionales y no se tiene control de los territorios, afectando los procesos de restitución de tierras, extinción de dominio y la recuperación de baldíos (PNUD 2011). Para hacer frente a esta situación, se han

³ Ley 135/1961, de 13 de diciembre, sobre reforma social agraria (Diario Oficial No. 30.691, de 20 de diciembre de 1961).

⁴ 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 No. 41.479, de 5 de agosto de 1994).

conformado instituciones informales, como las organizaciones campesinas, que se adaptan a su contexto y son guiadas por su cultura, costumbres, modos de vida y se constituyen como un factor potencial de la acción colectiva (Gordillo 1999, 19).

Dentro de la arquitectura institucional de la política, el Estado estipuló el derecho a recibir beneficios a los campesinos y campesinas, siempre que no posean tierra o esta sea insuficiente para actividades de desarrollo agrícola y se encuentren en condiciones de pobreza y marginalidad. También se dió prioridad a la población campesina desplazada, a hombres y mujeres mayores de 16 años de escasos recursos que hagan parte de las ZRC, y a mujeres campesinas jefes de hogar por causa de la violencia, abandono o viudez.

Frente a las críticas a la ley 160, debido a la carencia de mecanismos suficientes para implementar lo que propone, el 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 instancia local, se continúan con mecanismos centralistas que dan paso a dinámicas de corrupción. También ha sido difícil beneficiar a los pequeños productores, cuando la estructura del modelo capitalista no lo permite, los intereses terratenientes generan alianzas para la entrada de industrias y capital extranjero (Machado 2009). Al fracaso de la política de reforma agraria se le atribuye 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 resultado 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 y 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 como lo establece Piñeiro (2009), 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. 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, y así evitar la fragmentación de la mediana propiedad, el fortalecimiento de los grandes productores y el empobrecimiento de los pequeños propietarios (Machado 2009).

Los tres intentos por adelantar un proceso de reforma agraria han sido marginales, no se ha logrado modificar la estructura de la tenencia de la tierra, y las acciones se han limitado a la titulación de baldíos y la formalización de la propiedad (Benítez 2005). A su vez, el problema en Colombia se hizo más grande al abrirse a los procesos de modernización sin antes resolver el problema agrario, agudizando la brecha entre lo urbano y lo rural, la concentración de la tierra y los conflictos rurales, de ahí la urgencia de una reforma rural transformadora, acompañada de una red social, de la reflexión académica y los conocimientos y acciones del desarrollo rural (PNUD 2011).

2.3. Las ZRC como figura territorial de la política de reforma agraria

Las ZRC se consideran una propuesta territorial resultado de las luchas agrarias y campesinas en Colombia, tiene 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).

En los años setenta, se genera la primera acción de recuperación de tierras por parte de campesinos en 13 departamentos del territorio nacional con participación de 16.000 familias, esta acción fue impulsada por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), sin embargo, este proceso tuvo que enfrentarse a los intereses de terratenientes, de sectores empresariales y partidos tradicionales (Machado 2009).

En los años ochenta, toma fuerza el fenómeno del narcotráfico y se intensifica el conflicto armado, que deja como consecuencia desplazamientos de campesinos, muertes y concentración de tierras, y da paso a fuertes movilizaciones cocaleras en los departamentos de Meta, Guaviare, Cauca, Putumayo y Bolívar. A partir de estas acciones surge la primera propuesta de la ZRC en Tomachipán-Guaviare, impulsada por doce mil campesinos de las Juntas de Acción Comunal 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 otros departamentos también se crean organizaciones locales para impulsar el proceso de las ZRC, es el caso del Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (SINPEAGRICUN), y la Cooperativa Multiactiva Agropecuaria del Guaviare, a su vez se llevó a cabo el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio que promovió las ZRC de Arenal y Morales, en 1966 se crea la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra (ACVC), así como la Asociación de Desarrollo Integral Sostenible de la Perla Amazónica (ADISPA) en el departamento del Putumayo, y la Asociación Municipal de Colonos del Pato Balsillas (AMCOP) (Estrada 2013). Con el periodo de reforma de los años noventa, en la constitución política de 1991 se reconocen los derechos culturales, políticos y territoriales para comunidades indígenas y afrodescendientes, sin embargo, los campesinos no se reconocen como grupo cultural ni su figura territorial de ZRC, en el artículo 64 de la constitución se expresa,

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.⁵

Frente a este desconocimiento, se constituyen y formalizan organizaciones campesinas a nivel local, regional y nacional, que lideran la reivindicación de la territorialidad campesina de forma cohesionada al interior del movimiento social, teniendo en cuenta las particularidades y contexto

⁵ Constitución política de Colombia 1991. Rama Judicial República de Colombia.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

histórico de cada zona. Este proceso se convirtió en una lucha por la reivindicación territorial y cultural bajo la consigna de las ZRC, como una estrategia productiva y ambiental que deben ser reconocidas por el Estado (Fajardo 2010).

Con la presión social y acciones colectivas de los campesinos, el Estado estipula la creación del instrumento de ZRC consignado en el capítulo XIII de la política de reforma agraria, y orienta los criterios para el ordenamiento ambiental territorial, garantizar los derechos sociales, económicos, culturales, y la participación de las comunidades campesinas en instancias de decisión y planificación a nivel regional.

Posteriormente, para avanzar en la implementación de las ZRC se desarrollaron amplias protestas en Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare concentrando a más de 130.000 campesinos para exigir al Estado la creación de las ZRC, bajo esta presión ejercida el gobierno aceptó la solicitud y en 1996 reglamenta lo consignado en la ley 160 por medio del decreto 1777. Si bien, hasta el momento los campesinos no tenían claridad del contenido y alcances que podrían tener las ZRC, guiaron sus expectativas y exigencias por la lucha del derecho a la tierra, la protección para sus vidas, créditos, herramientas para la producción campesina, infraestructura, vida digna y solución al problema de los cultivos de uso ilícito (Fajardo 2010).

El decreto 1777 de 1996 estipuló como objetivos principales, fomentar el control de la frontera agrícola, corregir la inequitativa concentración de la tierra, consolidar la economía campesina, regular la ocupación de tierras baldías, crear propuestas de desarrollo humano, ordenamiento territorial y gestión pública, ejecutar políticas de desarrollo rural y fortalecer espacios de concertación. A su vez se establecieron criterios para la inversión y construcción de los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) y la coordinación de políticas del Estado en las ZRC.⁶

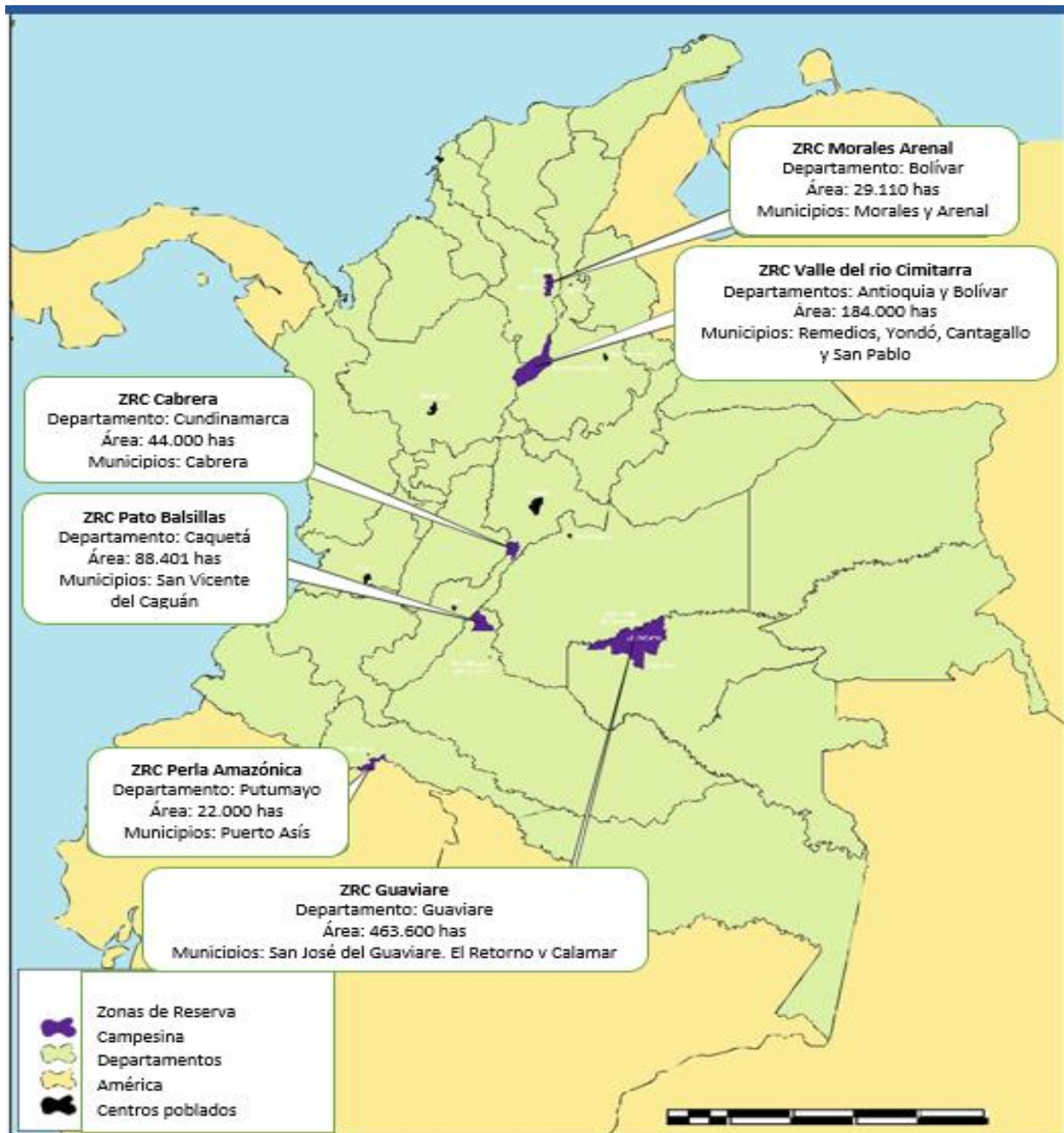
Posteriormente para la reglamentación de las ZRC, el Estado promulga el acuerdo 024 de 1996 que estipula los requerimientos legales para la implementación de las ZRC.

⁶ Decreto 1777/1996, de 1 de octubre, por el cual se reglamenta parcialmente el [Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994], en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina (Diario Oficial No. 42892, de 4 de octubre de 1996).

Con el respaldo de las bases legales, se puso en marcha el Proyecto Piloto de las ZRC, para comenzar el proceso de construcción y consolidación del instrumento (Méndez 2011). En el periodo de 1997 a 2002 se conformaron seis zonas, tres de ellas fueron impulsadas por el proyecto piloto ubicadas en los departamentos de Cundinamarca con una extensión de 44.000 has, en Guaviare con extensión de 463.600 has y en Caquetá con extensión de 88.401 has. Las otras tres ZRC, se implementaron en el marco de acción del Incoder y la exigibilidad de las comunidades, estas se ubican en Putumayo con una extensión de 22.000 has, en Bolívar con 29.110 has, y la ZRC entre los departamentos de Antioquia y Bolívar con extensión de 184.000 has (mapa 1) (Incoder 2013).

Este 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 (Ordoñez 2012, 38; Ortiz et al. 2004). Esta figura se convirtió en la base para los derechos territoriales, 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, así como en la coordinación entre instituciones públicas, privadas y actores sociales (Pérez 2007, 72).

Mapa 1. Zonas de Reserva Campesina Constituidas en Colombia



Fuente: Adaptado de FAO y ANT (2018, 17)

Con las seis ZRC implementadas, 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 elites

políticas, y a la estigmatización de las ZRC por parte del gobierno al ser señaladas como refugios para grupos armados ilegales (Ordoñez 2012, 25).

A razón de dichas dificultades, 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” y han impulsado procesos en Valle y Nariño, es así que en el año 2003, se crea la Asociación de trabajadores campesinos del municipio de Corinto (ASPROZOC), que ha impulsado a las comunidades a la movilización permanente y así lograr reconocimiento político e inversión estatal para sus territorios (Incoder et al. 2013).

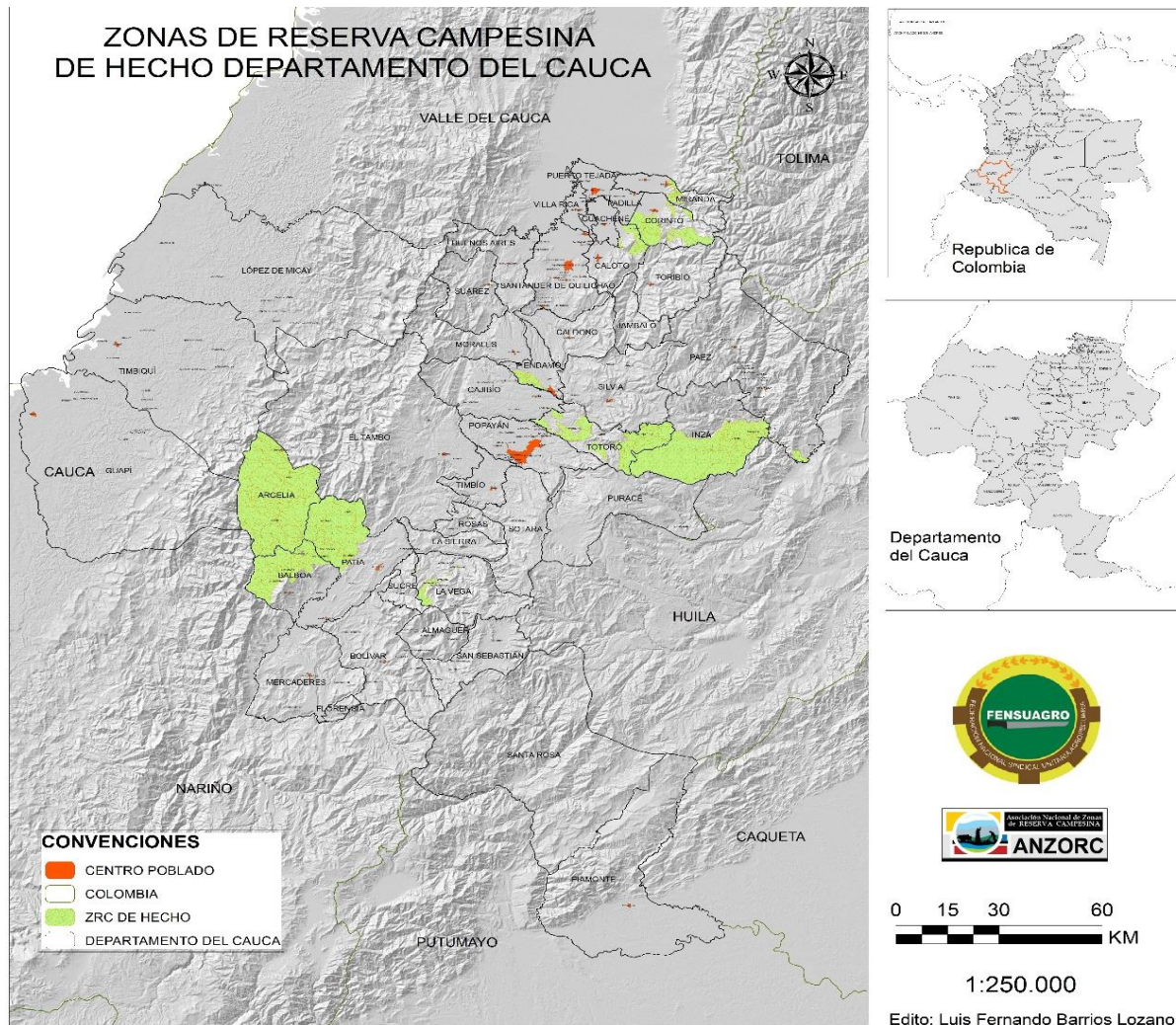
Los campesinos han denominado ZRC “de hecho”, a razón de la falta de voluntad política que por parte del Estado se impone frente a constituir legalmente las zonas, por tanto, son las comunidades quienes avanzan en la construcción de sus planes de desarrollo, delimitan y ordenan el territorio en su campo económico, social, ambiental, cultural, político y fortalecen la organización como un camino para ser reconocidas por el Estado, esta dinámica representa para los demás territorios campesinos del departamento del Cauca, una expresión de interés colectivo, y de articulación con la institucionalidad local y otras organizaciones sociales (Incoder et al. 2013).

En la actualidad, el proceso organizativo en el Cauca se extiende a 22 municipios, de ellos 11 han presentado solicitud formal para la constitución de las zonas ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y seis de ellos han avanzado en la construcción de los PDS, como son Argelia, Piendamó, Inzá, Miranda, Corinto y Caloto (mapa 2), las comunidades han construido en esta figura territorial su propia forma de vida, la creación de sistemas de producción y redes organizativas donde confluyen hombres, mujeres, jóvenes y niños.

Por otra parte, al reconocer que las ZRC surgen en medio del conflicto social y armado en Colombia, en el marco del proceso de paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC, se estipula en el acuerdo final firmado en el año 2016, que para la transformación del campo colombiano es necesario una reforma rural integral (RRI), que priorice el cierre de la frontera agrícola, proteja

las ZRC y prevalezca la participación de las comunidades y organizaciones rurales. El acuerdo considera que las ZRC son una iniciativa agraria que garantiza los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos, por ello, el Estado en concertación con las comunidades debe promover el acceso a la tierra, planificar el uso de las zonas y apoyar los PDS (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016).

Mapa 2. Zonas de Reserva Campesina de hecho departamento del Cauca



Fuente: Mapa de Luis Fernando Barrios Lozano

Por su parte, desde la perspectiva de algunos académicos, las ZRC se constituyen como espacios sociales dinámicos para el mantenimiento y reproducción de la vida humana, que se moldea en

relación a los procesos sociales, históricos y naturales (Estrada 2013). Desde el proceso de ZRC, se hace necesaria la visión de territorio, entendido no solo como los elementos que posee de la naturaleza y la presencia de un marco institucional, sino como las relaciones sociales que se construyen y que configuran procesos de apropiación, producción y mecanismos de poder, que dan lugar a una determinada forma de organización del territorio (Shneider 2009).

Por tanto, las ZRC son una propuesta territorial, dinámica y heterogénea, con una agenda programática común a nivel nacional, que se reflejan en los procesos organizativos y aspiraciones territoriales del campesinado colombiano, por lo que los procesos de constitución de la figura, 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 por la normativa institucional (Estrada 2013).

2.4. Estructura de la Política de Reforma Agraria

Para la creación de la política de reforma agraria, sustentada bajo la ley 160 de 1994, se tuvo en cuenta lo establecido en la constitución nacional de 1991, principalmente los artículos 64, 65 y 66.⁷ El artículo 64, establece sobre el acceso progresivo de la tierra, a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, mayores ingresos y mejores condiciones de vida para los campesinos. El artículo 65, otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. Y el artículo 66, promueve el crédito agropecuario, teniendo en cuenta tanto los ciclos de las cosechas y de los precios, como los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Bajo estos principios, el Estado adoptó medidas para dar tratamiento especial a los campesinos, por el derecho a la igualdad tanto en el acceso formal a la tierra, como a las condiciones de vida para la población en situación de pobreza y miseria. La política se convirtió en una herramienta normativa y un recurso para los campesinos en las constantes luchas para su implementación.

⁷ Constitución política de Colombia 1991. Rama Judicial República de Colombia.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

2.4.1. Objetivos de la política

Bajo lo contenido en la constitución nacional y como obligación del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, la ley 160 de 1994 se propone los siguientes objetivos.⁸

Primero. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad, y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Tercero. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

Quinto. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

Sexto. Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

Séptimo. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.

⁸ 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 No. 41.479, de 5 de agosto de 1994).

Octavo. Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

Este último objetivo se convirtió en uno de los instrumentos más importantes de la política para los campesinos, al considerar las ZRC como un propósito central de la política, este objetivo sustentado en el capítulo XIII establece los propósitos fundamentales para la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, evitar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías, y para lograr este propósito señala la necesidad de la participación de las entidades oficiales a nivel nacional, regional, local, así como de las organizaciones campesinas.

2.4.2. Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino

Para el cumplimiento de los objetivos, la política crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación, de las actividades relacionadas con el desarrollo de la economía campesina, el acceso a la tierra y condiciones de vida favorables para los campesinos, el cual trabaja en conjunto con seis subsistemas con objetivos propios y coordinados entre sí:

- a) De adquisición y adjudicación de tierra.
- b) De organización y capacitación campesina e indígena.
- c) De servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social.
- d) De investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos.
- e) De mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial.
- f) De financiación.

Con estos seis subsistemas el Estado se propuso desarrollar planes, programas y actividades, además de garantizar la participación y concertación de las organizaciones campesinas, así como recursos económicos necesarios que deben señalarse de manera explícita en el presupuesto general de la nación.

De igual forma estos subsistemas deben trabajar coordinados con el Incoder hoy denominado Agencia Nacional de Tierras (ANT), por ser un establecimiento público descentralizado del orden nacional y duración indefinida, que tiene como objetivo operacionalizar lo contenido en la política. La ANT, es el ente operativo transversal de la política, que regula y ejecuta lo relacionado a los procedimientos normativos y legales que se requiera adelantar en materia de adquisición o adjudicación de tierras, a su vez coordina con otras entidades nacionales, regionales, locales, entidades privadas y las organizaciones campesinas, ya sea actividades, planes o programas, o negociaciones de adquisición de tierras entre empresarios, propietarios de predios y campesinos. Algunas de sus funciones son:

- 1) Coordinar actividades que deben cumplir los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
- 2) Apoyar y facilitar el acceso al crédito por los campesinos de escasos recursos, beneficiarios del Subsidio directo para la compra de tierras.
- 3) Apoyar los procesos de adquisición de tierras.
- 4) Administrar el Fondo Nacional Agrario.
- 5) Prestar asesoría técnica y jurídica a los beneficiarios en los procesos de adquisición de tierras.
- 6) Establecer servicios de apoyo a los campesinos y propietarios en los procesos de adquisición de tierras que aquellos promuevan.
- 7) Otorgar subsidios directos que permitan la adquisición de tierras.
- 8) Determinar las zonas en las cuales deben cumplirse los programas a su cargo y ejecutarlos conforme a los procedimientos respectivos.
- 9) Promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de capacitación, asistencia técnica agrícola, empresarial, adecuación de tierras, vías, servicios públicos y otros necesarios para lograr el desarrollo rural campesino.

10) Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación.

2.4.3. Las ZRC como instrumento de la política

La política de reforma agraria se compone de XVIII capítulos, siendo el capítulo XIII denominado “colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial”, el que faculta la creación del instrumento de las ZRC, convirtiéndose en la primera herramienta jurídica y política que reconoce como actores principales a los campesinos. Para reglamentar e implementar este instrumento, el Estado promulga el acuerdo 024 de 1996 el cual fija los criterios y procedimientos para la creación de las ZRC.⁹

Inicialmente esta norma estipula que la dependencia encargada de seleccionar las ZRC en razón de las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, así como determinar las extensiones mínimas y máximas que se pueden adjudicar a los campesinos, es la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT).

En esta medida, 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 propiedad y la tenencia de predios y terrenos rurales.
- c) Superar las causas que vienen originando graves o excepcionales conflictos de orden social y económico, la preservación del orden público y el apoyo a los programas de sustitución de cultivos ilícitos.
- d) Adopción de estrategias o decisiones que tiendan a evitar o corregir los fenómenos de concentración de la propiedad, el acaparamiento de tierras rurales, o cualquier forma de inequitativa composición del dominio.
- e) Proteger y conservar los recursos naturales renovables y del ambiente.

⁹ Acuerdo No. 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 No. 42963 de enero 21 de 1997).

- f) Crear condiciones que permitan la consolidación y desarrollo de la economía campesina, buscando la transformación de los campesinos y colonos en medianos empresarios, dentro de principios de competitividad, sostenibilidad, participación comunitaria y equidad.
- g) Fortalecimiento de los organismos de concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural en los respectivos departamentos y municipios, así como de las organizaciones representativas de los colonos y campesinos, para garantizar su participación en las instancias de planificación y decisión regionales, así como la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.
- h) Apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, del Sistema Nacional Ambiental y de otros organismos públicos y privados, para la formulación, financiación y ejecución de planes de desarrollo sostenible y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos que deban adelantarse en 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:

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

Seguido el proceso, se debe hacer la selección de la ZRC, así como la formulación y concertación de los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) donde participan las instituciones públicas, privadas y organizaciones campesinas y colonos, estos planes tiene 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 implementación de las ZRC.

Paso seguido, la ANT realiza una convocatoria de audiencia pública, presidida 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 formulación de proyectos agrosostenibles, evaluación y seguimiento a las ZRC.

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

2.4.4. Instrumentos de la política de reforma agraria

Dentro de la estructura de la política es importante identificar los instrumentos, entendidos como elementos operativos para alcanzar los objetivos que se propone, estos elementos son los que caracterizan una política pública, además definen a los grupos objetivo y determinan sus derechos y obligaciones en función de los instrumentos (Subirats et al. 2008).

Estos elementos operativos establecen qué recursos son utilizados y por quién, de esta manera se hace previsible el comportamiento de los actores, además estructuran parte del proceso y los resultados de la política. Son dispositivos técnicos y de carácter social, pueden ser portadores de valores, y regular las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil (Lascoumes y Le Galés 2014).

Los instrumentos pueden definir las modalidades de acción sobre los grupos objetivos de cuatro maneras (Subirats et al. 2008), la primera por la vía reguladora, que prohíbe, obliga, atribuye derechos o sanciones en caso de no respetar los límites que establece la política. Para la ley de reforma agraria de 1994, se establecen los siguientes instrumentos en la vía reguladora:

- Constitución política de Colombia de 1991
- Ley 160 de 1994
- Decreto 1777 de 1996
- Acuerdo 024 de 1996
- Sentencia C-392 de 1996
- Sentencia C-423 de 1997
- Sentencia C-1260 de 2001
- Sentencia C-006 de 2002
- Sentencia C-1006 de 2005
- Decreto 3759 de 2009
- Sentencia C-644 de 2012
- Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de las Naciones Unidas 1996
- Sentencia C-371 de 2014
- Decreto 902 de 2017
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales 2018.
-

En la segunda modalidad, se encuentran los instrumentos de la vía incentivadora, que opera a través de recursos económicos para influir en el comportamiento de los grupos objetivos y alcanzar los objetivos propuestos. En la política se encuentran los siguientes instrumentos:

- Presupuesto general de la nación
- Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES
- Fondo de Cofinanciación para la Inversión
- Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y del Consejo Superior de Adecuación de Tierras.
- Presupuesto por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Fondo Nacional Agrario
- Bonos agrarios

- Recursos de municipios, distritos, departamentos y otras entidades
- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Nacional de Inversiones Públicas
- Leyes anuales de presupuesto
-

La tercera modalidad operativa de la política, son los instrumentos de la vía persuasiva, como aquellas estrategias de información en dirección de los objetivos de la política. Se encuentran los siguientes instrumentos:

- Ley 160 de 1994 de reforma agraria y desarrollo rural campesino
- Información del proceso de constitución de las ZRC por parte del Ministerio de Ambiente
- Información del proceso de constitución de las ZRC por parte de la ANT
- Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia. Documento técnico elaborado por el ICANH en el año 2017
- Estudios sobre tenencia de tierra y tensiones y conflictos en las ZRC del departamento del Cauca
- Estudio y financiación de proyectos en la ZRC del Valle del río Cimitarra
- Planes nacionales de desarrollo
- Acuerdo de paz en materia de Reforma Rural Integral
- Estudio sobre retos y experiencias en la implementación de las ZRC
-

Como última vía operativa, se encuentran los instrumentos de provisión directa de bienes y servicios, a través de la acción estatal, contractual u organizacional, siendo los responsables de la implementación. Se encuentran los siguientes instrumentos:

- Entidades oficiales
- Organizaciones campesinas
- Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
- Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria SINTAP
- Agencia Nacional de Tierras
- Agencia de Renovación del Territorio

- Agencia de Desarrollo Rural
- Ministerio de Agricultura, de Ambiente, de Transporte, Salud Pública y Educación
- Ministerio de Comercio Exterior
- Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA
- Escuela Superior de Administración Pública ESAP
- Plan Nacional de Rehabilitación PNR
- Instituciones privadas
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA
- Instituto Colombiano Agropecuario ICA
- Corporaciones de Asistencia Técnica e Investigación Agropecuaria

Capítulo 3

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

En este capítulo se presentan los hallazgos de la investigación, a partir de un ejercicio de comparación entre los casos de la ZRC de Corinto y la ZRC del Valle del Río Cimitarra, se muestra un análisis de cómo se relacionan las instituciones, los actores, las ideas y sus recursos, que permiten llegar a conclusiones para comprender por qué sí se ha implementado una de las zonas, mientras la otra sigue en la actualidad sin reconocimiento legal.

3.1. Descripción general de la ZRC de Corinto y Valle del Río Cimitarra

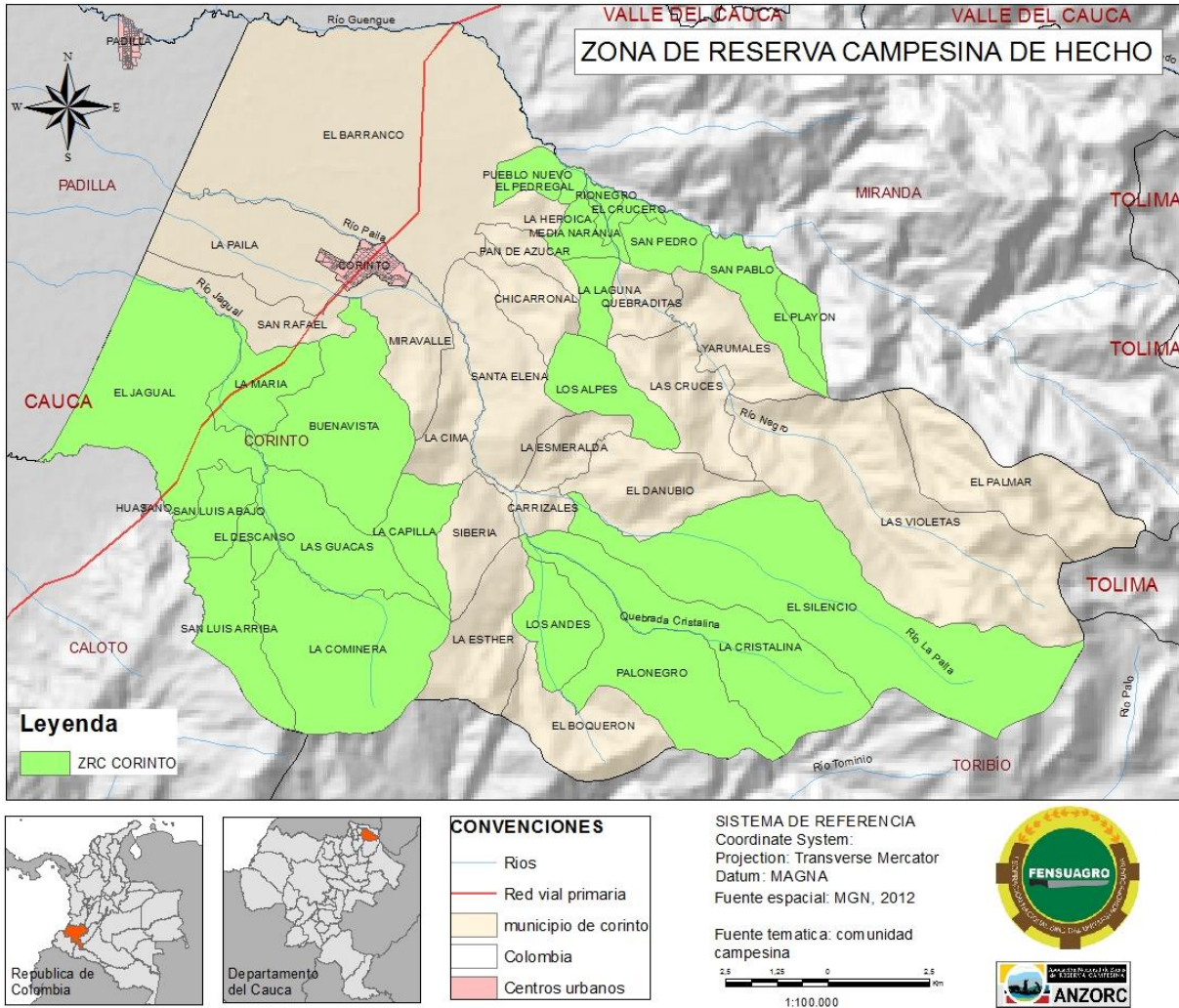
La ZRC de hecho de Corinto se ubica al norte del departamento del Cauca, limita al norte con la ZRC de hecho del municipio de Miranda, al sur con la ZRC de hecho de Caloto y el municipio de Toribio, al oriente con el departamento del Tolima y al occidente con el municipio de Padilla. Históricamente el municipio de Corinto ha sido uno de los más golpeados por el conflicto armado, hechos como homicidios, minas antipersonas, narcotráfico, delincuencia y demás, han dejado secuelas psicológicas, emocionales y materiales, que se evidencian en el gran número de víctimas, desplazamientos, amenazas y muerte de líderes y lideresas de la asociación campesina.

En el territorio habitan comunidades campesinas e indígenas, pertenecientes al resguardo de Corinto López Adentro el cual está en proceso de ampliación, situación que genera conflictos territoriales. Las comunidades viven en condiciones de analfabetismo, inadecuado suministro de agua, hacinamiento, deserción escolar, falta de plazas docentes, precario sistema de salud, vías en mal estado, y dependen económicamente de los cultivos de coca y marihuana como salida a la falta de apoyo para la producción agrícola por parte del Estado, aun así, las comunidades buscan alternativas propias para impulsar la comercialización de café y otros productos.

En el año 2003 se crea la Asociación Pro-constitución Zona de Reserva Campesina de Corinto (ASPROZOC), que agrupa 34 veredas de los corregimientos de Río Negro, El Jagual, Los Andes, Quebraditas y Media Naranja (mapa 3), los afiliados a la asociación son un poco más de 400 familias. Desde agosto del año 2011, la asociación campesina radica ante la actual ANT el

oficio de solicitud para la implementación legal de la ZRC, sin embargo, hasta la actualidad no se ha avanzado en este proceso.

Mapa 3. Zona de Reserva Campesina de Corinto

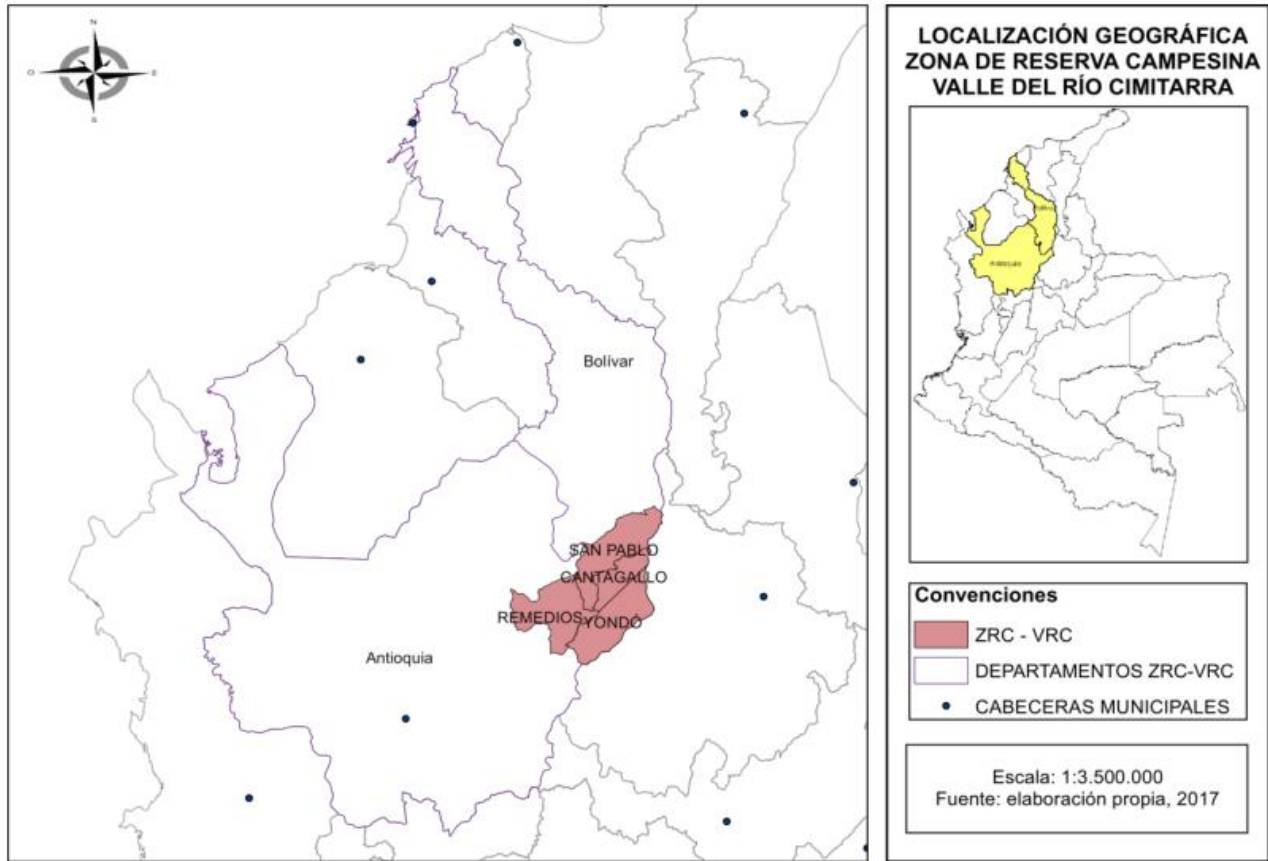


Fuente: Mapa de Luis Fernando Barrios Lozano

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 (mapa 4), los afiliados a la organización son campesinos desplazados de otras regiones por grupos paramilitares, y que vieron en la organización campesina una forma de

supervivencia, hacen parte de los asociados las Juntas de Acción Comunal (JAC), los comités pesqueros, asociaciones comunitarias, organizaciones de jóvenes y de mujeres.

Mapa 4. Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra



Fuente: Quijano y Linares (2017, 230).

Esta ZRC se constituye legalmente en el año 2002, por una parte, se tuvo que enfrentar a un periodo de estigmatización del proceso organizativo, y por otra, a la resistencia, movilización y organización. En el año 2003 bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se suspende la resolución legal de constitución de la figura, y se inicia un periodo de represión y persecución del proceso organizativo, muchos de los líderes fueron encarcelados, perseguidos y asesinados, y en los territorios se intensificaron los enfrentamientos entre la fuerza pública y las guerrillas de la FARC y ELN (Estrada 2013).

Pese a este escenario, la ZRC del Valle del río Cimitarra logró continuidad organizativa en su proceso local, e impulsó la reactivación de la figura hasta lograr el levantamiento de su suspensión en el año 2011, además lideró otros procesos a nivel nacional y fomentó espacios de articulación organizativa, a través de los encuentros nacionales de ZRC que se realizan hasta la actualidad (Estrada 2013). Los escenarios de estigmatización de la figura por parte del Estado, generaron un impacto negativo sobre la vida de los campesinos, sin embargo, se resalta la facultad de estas comunidades para mantener en pie el proceso e intervenir en el cambio social de esta región.

En la actualidad esta ZRC 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, que han apoyado y financiado varias iniciativas para la ejecución del PDS como guía para el desarrollo social, cultural, ecológico, político y económico de la ZRC (Quijano y Linares 2017, 235).

3.2. Las instituciones, las ideas y los actores en el proceso de implementación de las ZRC de Corinto y Valle del Río Cimitarra

Para la reconstrucción del proceso de implementación del instrumento de ZRC, se hace el análisis a partir de las interacciones que se generan entre los actores que participan en el proceso, las ideas y las instituciones, son estas variables las que permiten comprender el sentido de la acción pública y su nivel de influencia en los resultados de la política.

Con la promulgación de la ley 160 de 1994 y lo consignado en la reglamentación sobre las ZRC, se inicia un nuevo intento de poner en marcha la política de reforma agraria, este instrumento de ZRC significó para el campesinado el inicio para la reivindicación de sus derechos que durante años venían exigiendo, vieron en la figura una forma para que el Estado garantice el derechos al territorio, la vida y la tenencia de la tierra, sin embargo, se convierte en un reto para su implementación al no tener un sustento constitucional fuerte que reconozca al campesinado como sujeto político y de derechos.

Las organizaciones campesinas al ser el grupo objetivo de la política, utilizaron a su favor los recursos jurídicos y se apropiaron de los artículos constitucionales relacionados a la diversidad étnica y cultural, a la protección de las riquezas naturales, el derecho a la vida, a la libertad e igualdad, al trabajo, a una vivienda digna, a un ambiente sano, lo referido al deber del Estado a promover el acceso a la tierra y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales para mejorar la calidad de vida de los campesinos, además de lo estipulado sobre el instrumento de ZRC en el decreto 1777 y el acuerdo 024 de 1996 (Ordoñez 2012).

Al implementarse las seis primeras ZRC, otras regiones como el departamento del Cauca exigen la constitución de la figura, sin embargo, se enfrentan a la negativa del gobierno para avanzar en el proceso, y a los empresarios y terratenientes que veían afectados sus intereses económicos y políticos (Ordoñez 2012), porque de constituirse la ZRC, las empresas pueden explotar los recursos naturales, previa consulta con las comunidades y se inician procesos de restitución, entrega de tierra, entre otras facultades. Además, como se establece en el acuerdo 024 de 1996, para la implementación de la figura debe existir un consenso entre las instituciones del Estado, las organizaciones campesinas, grupos privados y demás actores que hagan presencia en el territorio.

Frente a este escenario, las organizaciones campesinas como grupo objetivo del instrumento, han mantenido una fuerza organizativa que se apoya en actores del nivel local, regional, nacional e internacional para hacer frente a las autoridades político-administrativas. 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 sigue manteniendo vigente su mandato campesino sobre la idea de una reforma agraria integral y el reconocimiento de los campesinos como actor político (Ballesteros 2016, 8).

Siguiendo la clasificación de los tipos de ideas propuestas por Campbell (1998) y Béland (2019), se identificó la influencia que han tenido diversos actores a través de sus ideas. En el caso de Fensuagro se considera una plataforma de carácter sindical y clasista, que ha formado históricamente sus creencias y percepciones desde una visión de izquierda, siendo su principal objetivo la construcción del socialismo a partir de la lucha contra la explotación capitalista que

consideran puede lograrse desde la lucha gremial, organizada y política (Ballesteros 2016, 18), este tipo de ideas se asumen como ideas paradigmáticas, que los actores han configurado y remodelado como una forma de pensar y hablar sobre el mundo, teorías producto de grandes escuelas de pensamiento y grupos de expertos que han dominado el discurso político y económico (Campbell 1998, 12).

En la actualidad, Fensuagro mantiene vigente dichas ideas que han dado forma a las acciones de los campesinos dentro de las ZRC, que a su vez han configurado imaginarios territoriales y sociales al relacionar dichos marcos políticos con ideas como el derecho a la tierra, el territorio, la soberanía y seguridad alimentaria, la recuperación del medio ambiente, la defensa de los derechos sociales, económicos y demás. Este tipo de ideas se configuran como marcos, aquellos 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).

Al ser la unidad un principio fundacional de Fensuagro, sostiene una articulación constante con diversos actores como una estrategia que los campesinos del siglo XX ponen en práctica, al darse cuenta por medio del aprendizaje social, que la única forma de enfrentar al capital es de manera conjunta, coordinada y organizada. Algunos de los actores son: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Cumbre Agraria Étnica y Popular, el Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, el Partido Comunista Colombiano (PCC), el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), el Movimiento Amplio Colombiano, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Agrarias y Populares (CONAP), entre otros (Ballesteros 2016, 30).

Con el apoyo de estas organizaciones se han impulsado los procesos de movilización más grandes en el país, acciones que han permitido consolidar el sector campesino y visibilizar el proceso a nivel internacional, de tal forma que en la actualidad Fensuagro se articula con la Federación Sindical Mundial (FSM), la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), la VIA CAMPESINA, el Consejo Andino de Cultivadores de Coca de Bolivia, la Central Inglesa, UNITE, la Federación General de Trabajadores Belgas (FGTB), y cuenta con el apoyo de colectivos como Justice For Colombia del Reino Unido, FOS Bélgica, Sol de paz

Pachakuti, Asturias Estado Español, Agencia Catalana por la Paz Catalunya (ACP) y Coalición por la Justicia Global de EEUU (Ballesteros 2016, 21).

Esta interacción con diversos actores, ha generado espacios de articulación local, regional, nacional e internacional, para dar a conocer las problemáticas del sector rural y las alternativas planteadas desde los actores locales, estos enlaces son los que acompañan escenarios de diálogo, divulgación, investigación y de financiación de proyectos en las ZRC, impulsando de alguna manera la implementación y fortalecimiento de este instrumento. Además los actores del área internacional han visibilizado los imaginarios, símbolos y creencias de los campesinos, a partir del discurso y la narrativa creando percepciones públicas que contribuyen a legitimar sus propuestas políticas (Béland 2019).

Por otra parte, en el año 2010 se crea la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), que se convierte en el actor central para promover la figura territorial, articula más de 53 procesos organizativos de base, tiene reconocimiento a nivel nacional e internacional, y mantiene una relación directa con el gobierno frente a los avances o limitaciones en las zonas.¹⁰ Su estructura organizativa sustenta sus bases en los estatutos creados por esta plataforma, 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 se convierten en las instituciones, aquellos 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 símbolos culturales, los imaginarios territoriales e identidades, configuraron sus reglas y normas para limitar o empoderar la acción de los actores en las organizaciones sociales, es por ello que existe un estrecho vínculo entre los actores y las ideas que nos llevan a estudiar las instituciones.

¹⁰ ANZORC. “Organigrama”, acceso el 3 de junio de 2019, <http://anzorc.com/organigrama/>.

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.¹¹ 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.

De igual forma, en el nivel local las organizaciones de base que impulsan las ZRC han sido creadas bajo los lineamientos políticos y territoriales de Fensuagro y Anzorc, sin embargo, son las comunidades las encargadas de darle vida a la figura e impulsar el proceso de implementación, de acuerdo al contexto y las dinámicas propias de cada territorio. Por su parte, la ZRC de Corinto es impulsada por la organización de base Asociación Pro-Constitución de la Zona de Reserva Campesina de Corinto (ASPROZOC), y trabaja en conjunto con las demás organizaciones gremiales, sindicales y políticas.

En el año 2003 esta ZRC se declara como “de hecho”, en vista de que el gobierno no tiene disposición alguna para avanzar en la constitución de la zona a pesar de lo estipulado en la ley 160 y la reglamentación del instrumento. Al declararse de hecho, las comunidades se organizan en su propia autonomía para proteger su territorio, los recursos naturales, crean planes de desarrollo, evitan el latifundio, ordenan su territorio en el ámbito social, económico, ambiental, territorial, cultural, político y avanzan en la propuesta legal para ser reconocidos 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 Planes de Desarrollo Sostenible y constituya legalmente las ZRC. (Cristóbal Guamanga, coordinador departamental Cauca de

¹¹ ANZORC. “Quienes somos”, acceso el 4 de junio de 2019, <http://anzorc.com/quienes-somos/>.

Anzorc, miembro de Marcha Patriótica y FENSUAGRO, en conversación con la autora, abril de 2019).

En el año 2011 la ZRC de Corinto, presenta la solicitud formal para la implementación de la zona, sin embargo, este proceso se realizó únicamente por medio de un oficio, sin establecerse los demás requerimientos que se exigen en el acuerdo 024 de 1996, debido a que la zona no contaba con ningún estudio que permitiera describir las características agroecológicas y socioeconómicas, los problemas y posibles soluciones, ni tampoco se contaba con el avance en la construcción del PDS y el apoyo del gobierno para financiar los estudios correspondientes.

Para los campesinos la ZRC “de hecho”, es un territorio delimitado por las comunidades donde se autoreconocen como campesinos, se promueven prácticas de soberanía alimentaria, de manejo y protección ambiental, de fortalecimiento de liderazgos, de empoderamiento de las mujeres, es un espacio para exigir los derechos al territorio y una propuesta para el ordenamiento productivo y ambiental. Desde sus ideas y marcos, conciben que ser campesino es mantener una estrecha relación con la tierra, que si bien, su actividad principal es la agricultura también depende de otras actividades como el trabajo asalariado para su subsistencia. A su vez, reconocen el territorio como un espacio sobre el cual construyen su vida y pueden administrarlo, delimitarlo, habitarlo, darle uso, distribuirlo y defenderlo (PUPSOC et al. 2013).

Esta figura representa un escenario para la reconstrucción de la identidad campesina, sujeta a la historia de la ocupación y apropiación del territorio, a la relación con la tierra y sus formas de uso, así como el compartir entre los miembros de la comunidad, si bien, dicha identidad ha sido difícil definirla por la presencia de varias poblaciones indígenas en el mismo territorio, muchos de los afiliados a la organización campesina son de descendencia indígena que se reconocen como campesinos, situación que ha dificultado el constituir la ZRC por considerarse un territorio intercultural (PUPSOC et al. 2013).

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), constituye como aquellas ideas técnicas y profesionales que se presentan mediante resúmenes de políticas, documentos y asesoramientos, creando así una “hoja de ruta” que permite a los formuladores de políticas trazar un curso de acción en la creación de soluciones concretas, así como a los actores locales adoptar y reorientar nuevas ideas y narrativas.

Por su parte, la ZRC del Valle del Río Cimitarra es impulsada por la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC) conformada jurídicamente en 1997, en este proceso fueron las JAC las que jugaron un papel fundamental al convertirse en espacios que lograron la cohesión entre campesinos. Si bien, en esta zona no se tiene presencia de diversidad étnica como en el caso de la ZRC de Corinto, por lo que no se presentan dificultades territoriales o culturales, en la actualidad agrupa 120 juntas veredales de los municipios de Yondó, Cantagallo, San Pablo y Remedios, y articula su proceso con otros actores como las cooperativas, los comités pesqueros y agrupaciones de trabajadores del campo, de jóvenes y de mujeres (ACVC-RAN 2009).

La ACVC estipula dentro de su estructura organizativa que sus afiliados deben guiar sus acciones hacia la resolución de los conflictos sociales de la región, velar por la explotación racional de los recursos naturales en favor de las comunidades, fortalecer el proceso organizativo desde lo local hasta lo regional y gestionar recursos que permitan adelantar diversos proyectos en la región (ACVC-RAN 1998). Estos objetivos evidencian la continuidad de un proyecto ambiental, que les ha permitido generar actividades propias para el fortalecimiento de la economía campesina, a su vez priorizan la búsqueda de alianzas para la gestión de recursos, sin que sea el Estado el único responsable y generador de los mismos, haciendo de las comunidades capaces de gestionar y administrar sus recursos permitiéndoles mayor autonomía en el desarrollo de sus actividades.

Siguiendo la clasificación de Knoepfel et al. (2007, 15), se identificó que los actores vinculados en este proceso de implementación fueron las autoridades político-administrativas, el grupo objetivo y beneficiarios finales y los actores terciarios o privados. En los dos casos de estudio los actores locales evidenciaron varios actores políticos administrativos, con quienes en algunos casos se reúnen esporádicamente o, por el contrario, tienen relación directa y constante por medio de las 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, Oficina de Asuntos Campesinos, ministerios de gobierno, consejos municipales de desarrollo rural, departamento nacional de cooperativas, departamento de economía solidaria, entre otros.

Estos actores políticos 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 al establecer como principal mecanismo la intervención del mercado, para reducir la desconcentración de la tierra y mejorar las condiciones de vida de los campesinos, sin embargo, estas ideas entran en conflicto con los marcos, símbolos y representaciones de los actores locales, fragmentando los escenarios de negociación y acuerdo frente a la implementación del instrumento de ZRC.

Frente a los actores privados, en el caso de la ZRC de Corinto se observa que estos son limitados, siendo una debilidad por la falta recursos económicos y financiación de iniciativas, que no permite avanzar en la implementación de la zona y el desarrollo de proyectos y planes en las diversas áreas, esta dificultad para articularse con el sector privado se debe también a la falta de varios recursos al interior de la ZRC, entre ellos la falta de nuevos liderazgos y enlaces técnicos y profesionales que logren establecer relaciones entre las comunidades campesinas y otros actores, así como la consolidación de una estructura organizacional fuerte, por esta razón, en la ZRC solo se identificó un actor del área internacional y los demás son actores privados de orden nacional: 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. Es por ello, que 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 de financiación de iniciativas y proyectos en las ZRC.

Frente a los actores locales 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, Consejo Consultivo de Mujer, comité de cafeteros, Red de Derechos Humanos, organizaciones estudiantiles, Central Unitaria de Trabajadores y organizaciones barriales. Estos actores principalmente han acompañado procesos de organización política, movilización y negociación con autoridades públicas.

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, asociaciones de mineros, 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, es por ello, que 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).

Así mismo en los dos casos, estos actores locales han logrado influir en el proceso de implementación del instrumento de ZRC, a través de sus ideas descritas por Campbell (1998, 15) como “sentimientos públicos” al ser ideas sostenidas por grandes segmentos del público en general. 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 la opinión pública con los valores sociales y culturales de los campesinos, y así promover en los formuladores e implementadores de la política se amplien los debates y la participación en la toma de decisiones.

3.3. Los actores y sus recursos en el proceso de implementación de las ZRC de Corinto y Valle del Río Cimitarra

En este apartado se identifican los recursos de los que disponen los actores locales y que uso hacen de los mismos, se asume que estos factores influyen de manera determinante en la implementación de las ZRC, y su nivel de incidencia depende de la cantidad, cómo evolucionan y las formas en las que son utilizados, que puede estar establecido por las reglas institucionales formales como no formales. Dentro de los recursos de los que disponen los actores se identificaron el derecho, el dinero, el personal, la información, la organización, la infraestructura, el consenso, el tiempo, la fuerza y el apoyo político.

3.3.1. Derecho

Hace referencia a la fuente de legitimación de las acciones de los actores a través de los recursos jurídicos, el derecho constitucional, civil, público y demás (Knoepfel et al. 2007, 18). Para los actores locales de las ZRC este es uno de los recursos fundamentales a su favor, porque es a partir de lo establecido en la norma que inician un proceso de exigencia para la implementación de la figura. Tanto la ZRC de Corinto como la del Valle del Río Cimitarra, se acogen a lo estipulado en el marco constitucional, sobre el derecho a la diversidad cultural, la protección de las riquezas naturales, el derecho a la vida, al trabajo, el acceso a la tierra y calidad de vida de los campesinos. En la ZRC de Corinto se establece como fundamental lo estipulado en la ley 160 de 1994, el decreto 1777 de 1996, el acuerdo 024 de 1996 como reglamentación para las ZRC, los artículos 64 y 65 de la constitución política, y lo establecido en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. En el ámbito internacional se han suscrito convenios y tratados en los que se reconoce el derecho a la tierra y el territorio para los diversos grupos étnicos y culturales, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (PUPSOC et al. 2013).

También se acogen a lo establecido en la sentencia T-763 de 2012, que señala la relación intrínseca que existe entre la tierra y el territorio, y la relación entre los campesinos y el espacio físico que hace parte de la cultura campesina.¹² En el ámbito local las comunidades reconocen la

¹² Sentencia T-763/12. Corte Constitucional República de Colombia.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-763-12.htm>

importancia del derecho a la asociación, estipulado como un derecho fundamental en los artículos 38 y 39 de la constitución nacional, como también lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 16, sobre el derecho que tienen las personas de “asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”.¹³

Las comunidades se han acogido a lo estipulado por la declaración de los derechos de los campesinos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y lo establecido en el Acuerdo de Paz, principalmente el punto uno sobre Reforma Rural Integral y su apartado sobre el apoyo a la implementación de las ZRC, y el punto cuatro sobre programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En el ámbito local la ZRC de Corinto acoge como recurso jurídico lo estipulado en el Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019), el cual reconoce la ZRC como figura territorial de los campesinos, su estructura organizativa y la incidencia que ha tenido en el municipio,¹⁴ sin embargo, en el plan de inversiones no se asigna recursos exclusivos para la zona, únicamente se menciona apoyo para las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Por su parte la ZRC del Valle del Río Cimitarra, de igual forma sustenta su accionar principalmente sobre la ley 160 de 1994, el decreto 1777 de 1996 y el acuerdo 024 de 1996, y reconoce la importancia de otros recursos jurídicos entre ellos: la Resolución A/HRC/21L23 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que promueve los derechos humanos para los agricultores, el acceso a la tierra, la conservación de los recursos naturales, el fortalecimiento de la economía campesina, entre otros. Las Sentencias T-348 de 2012 y T-763 de 2012 que reconocen las formas de producción, el aspecto cultural y territorial de los campesinos (FAO y ANT 2018).

¹³ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Organización de los Estados Americanos. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

¹⁴ Acuerdo No. 008 de 2016, de 25 de mayo, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Corinto “Nuevas Ideas Para La Paz, para el periodo: 2016-2019.

Hacen uso del recurso jurídico la Sentencia C-644 de 2012, que reconoce el campo como un espacio donde habita la población campesina, y la figura de ZRC se asocia a la tenencia de la tierra, al cuidado del medio ambiente y sus recursos naturales, y al reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales y su participación en las instancias de planificación y decisión. La Sentencia T-461 de 2016 la cual reconoce el derecho al territorio, a la tierra, el trabajo y la vivienda para los campesinos (FAO y ANT 2018).

En los dos casos, las ZRC utilizaron como recurso jurídico, la tutela interpuesta en el año 2018 por 1770 campesinos pertenecientes a asociaciones como Anzorc, Fensuagro, Coordinador Nacional Agrario (CNA), entre otras, con el objetivo de exigir al Estado la inclusión de la categoría de campesino en el Censo de Población 2018, y saber cuántos son, dónde se ubican y qué hacen los campesinos. La Corte Suprema de Justicia pidió al Departamento Nacional de Estadística (DANE), a los Ministerios del Interior y Agricultura y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), elaborar estudios para delimitar el concepto de campesino y contar a los individuos pertenecientes a este grupo, así mismo, encargó a la dependencia de Asuntos Campesinos la tarea de “identificar la situación de la población y apoyar la formulación y seguimiento de planes en su favor”.¹⁵

Por tanto, la ZRC de Corinto y la del Valle del Río Cimitarra, poseen este recurso del derecho en las mismas condiciones, iniciaron o afianzaron su proceso de organización bajo lo planteado en la legislación y su reglamentación, y es hasta la actualidad sobre lo que se discute, se negocia y se propone.

3.3.2. 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).

¹⁵ “Contar al campesinado”, Irina Junieles, Dejusticia, última modificación el 25 de febrero de 2018, <https://www.dejusticia.org/column/contar-al-campesinado/>.

En la ZRC de Corinto este recurso se identifica como unas de las debilidades del proceso organizativo, la zona tiene dificultades para acceder a la educación, las distancias a los centros educativos y el mal estado de las vías hace que los niños y jóvenes abandonen sus estudios, y por lo tanto no se cuenta con altos niveles de cualificación. Para el año 2013 según el estudio realizado por las comunidades, entre los rangos de 14 a 28 y 29 a 60 años de edad, los niveles de formación fueron incompletos, solo se identificaron 4 personas con niveles de formación técnica y universitaria (PUPSOC et al. 2013).

Tampoco se cuenta con apoyo logístico y técnico por parte de las instituciones, lo que dificulta el desarrollo del proceso organizativo y empresarial, las comunidades no saben cómo gestionar recursos, productos y servicios a través de convenios con otros actores ya sean institucionales, privados o académicos (PUPSOC et al. 2013). Por otra parte, desde el año 2017 se han intensificado en la zona los conflictos interculturales con las comunidades indígenas que hacen presencia en el territorio, debido a que tienen la administración de los centros educativos, donde establecen prácticas culturales diferentes a las comunidades campesinas, hecho que influye en la deserción escolar de niños y jóvenes campesinos (ECOSUR et al. 2016).

La cobertura y calidad de la educación se ve afectada por la falta de infraestructura, las condiciones sociales y económicas de las familias, el conflicto armado, la falta de docentes y formación pedagógica, en el municipio solo se cuenta con algunas instituciones privadas y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que ofrece carreras técnicas y tecnológicas, sin embargo, para las comunidades campesinas ha sido difícil acceder a la educación.¹⁶

En la ZRC de Corinto la debilidad frente a este recurso se evidencia en el acompañamiento de un solo 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 todos los campos que se requieren trabajar, además se refleja la necesidad de nuevos liderazgos, las personas no asumen responsabilidades administrativas y de gestión con un cargo específico.

¹⁶ Acuerdo No. 008 de 2016, de 25 de mayo, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Corinto “Nuevas Ideas Para La Paz, para el periodo: 2016-2019.

Es necesario que las comunidades estén capacitadas para comprender y proponer alternativas frente a las ZRC, me he dado cuenta durante este largo proceso que he trabajado con las comunidades, que las organizaciones sociales, son muy buenas para la discusión en escenarios políticos, en el tema organizativo, pero en el tema productivo, económico, financiero no se tiene capacidad, esta falencia se ha identificado y se está tratando de solucionar, en octubre del año pasado recibimos de Anzorc nacional una capacitación sobre gestión y contabilidad, pero nos falta fortalecer esa parte (Luis Fernando Barrios, Coordinador departamental Cauca de Fensuagro, en conversación con la autora, abril de 2019).

Desde el ámbito regional, la organización local cuenta con el apoyo del equipo técnico de Fensuagro y Anzorc conformado por varios profesionales y el apoyo de organizaciones estudiantiles de la Universidad del Cauca, quienes realizan esporádicamente escuelas campesinas de formación organizativa, por la dificultad para desplazarse a la zona con frecuencia por falta de recursos económicos y por el tiempo, pues son ellos quienes acompañan el proceso en las demás asociaciones campesinas del departamento del Cauca. Dicha debilidad ha hecho que sea difícil la gestión de recursos, la elaboración de proyectos y se han perdido oportunidades para negociar con el gobierno sobre recursos específicos, y cuando se tiene la posibilidad de ejecutar algún proyecto se debe contratar a profesionales del gobierno o externos.

Con los equipos de trabajo profesional a parte de apoyar en la formación técnica, nos ayudan a formar a la comunidad políticamente, se diseñan las escuelas y se avanza, una comunidad preparada sabe a dónde llegar y cómo llegar, pero sin esa formación no se puede avanzar. Por eso es importante los profesionales que ayudan a fortalecer el proceso organizativo, y cuando salen proyectos son ellos quienes guían y sobre todo a conciencia, haciendo una labor comprometida (Cristóbal Guamanga, coordinador departamental Cauca de Anzorc, miembro de Marcha Patriótica y FENSUAGRO, en conversación con la autora, abril de 2019).

Por su parte la ZRC del Valle del Río Cimitarra, ha tenido dificultades con el acceso a la educación formal, su apuesta organizativa tiene como eje central el desarrollo integral de la región a partir de la educación, que cumple un papel fundamental en la construcción del territorio para afrontar los diferentes retos en el campo cultural, político, social y económico, para ello, han adoptado en su Plan de Desarrollo Sostenible, el enfoque sobre desarrollo integral

humano que potencie y desarrolle la libertad, autonomía, la capacidad de intervención y forme sujetos humanizados (ACVC-RAN 1998).

Entre las ideas y marcos que comparten varios miembros de la comunidad, está la idea de la educación como un proceso permanente, continuo y dinámico, que no solo depende de los centros educativos formales por su carácter sistemático y conducente a obtener títulos, sino que depende de otros escenarios como la vida en comunidad, el hogar, el barrio, la calle, los grupos sociales, los espacios de deporte, de mercado y demás, es la relación entre la educación formal y no formal la que construye la relación entre los seres humanos y su entorno, como un eje dinamizador para alcanzar procesos de cambios y transformación social (ACVC-RAN 1998). Para afrontar estos procesos de cambios las comunidades se enfocan en fortalecer los procesos de participación y organización social, así como el avance en los diferentes conocimientos como la economía, la ciencia, la tecnología, enfocados en sus formas de vida y su cultura, se relacionan los saberes del conjunto de la sociedad, con las normas, valores, símbolos, saberes y prácticas campesinas, en la búsqueda de formar un sujeto con capacidad de responder a las exigencias que le hace la comunidad local, regional, nacional e internacional en la búsqueda del bienestar social e individual (ACVC-RAN 1998).

Para fortalecer las capacidades desde la educación, la ZRC del Valle del Río Cimitarra ha implementado estrategias de formación en diversos campos, entre ellos: capacitación y formación de docentes en la comunidad, promoción en innovación e investigación académica y científica, capacitación comunitaria, creación de un sistema de información educativa, desarrollo de un plan cultural para la región y formación de gestores y planificadores culturales (ACVC-RAN 1998).

En el campo del medio ambiente se han concentrado en redescubrir otras lógicas del desarrollo, guiadas por los imaginarios locales y la autonomía regional, y así impulsar espacios de participación para la toma de decisiones y formulación de políticas públicas ambientales, para ello se han enfocado en desarrollar programas como: capacitación sobre factores contaminantes y cultura ambiental, mejorar los mecanismos de participación ciudadana para controlar la inversión ambiental, propiciar veedurías ambientales sobre la industria petrolera desde la

organización social, avanzar en la articulación con las instituciones del Estado y fortalecimiento de las capacidades en asesoría jurídica (ACVC-RAN 1998).

Para la implementación de estos programas y el desarrollo del PDS, estas comunidades se han organizado mediante el Consejo de Delegados por cada municipio que hacen parte de la ZRC, y cumplen funciones de planificación y fiscalización dentro de la administración municipal. Este consejo se compone por 2 delegados de cada JAC y organización popular, y el Consejo de Delegados a nivel regional integrado por 10 delegados de los consejos municipales, que tienen la función de acompañar las decisiones y acciones que se tomen entre el Estado y los delegados de la organización campesina (ACVC-RAN 1998).

Por su parte, en la evaluación realizada sobre la implementación de las ZRC ya constituidas, se establece la necesidad de crear redes de interacción entre las organizaciones campesinas, el sector público, privado y organizaciones no gubernamentales, pues son estas redes las que permiten el éxito de una política pública, así mismo, es importante que se fortalezca la capacidad institucional y administrativa por medio de los recursos humanos, la organización en lo local y las instituciones (Huertas 2008, 125). A su vez, es necesario potenciar las capacidades técnicas y políticas de los actores locales, para mejorar los niveles de incidencia en los espacios de decisión, y generar escenarios de diálogo con actores privados como las empresas mineras y agroindustriales que se perciben en contra de la figura (FAO y ANT 2018).

Frente a los recursos humanos institucionales para atender el desarrollo rural y comunitario en la zona, son insuficientes, la ZRC no cuenta con una secretaría institucional relacionada con los temas agrarios, solo algunas dependencias que se encargan de estos asuntos cuentan con un personal entre 10 y 15 personas, y solo 5 de ellos poseen un nivel técnico profesional, por lo que se hace necesario que sea la organización la que impulse estos escenarios de formación y capacitación (FAO y ANT 2018).

En esta ZRC del Valle del Rio Cimitarra, 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, lo que se considera una ventaja por sus conocimientos y experiencia que

contribuye a fortalecer el proceso organizativo, en algunos casos se han perdido proyectos por la falta de conocimientos, pero se han generado esquemas propios en diversas áreas en especial en los sistemas de producción, como una forma de innovación desde los conocimientos locales (FAO y ANT 2018).

Entre los espacios de formación organizativa que han creado las ZRC ya implementadas, se encuentran las Escuelas de Campo (ECA), una iniciativa acompañada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), bajo la metodología de los Centros Demostrativos de Capacitación (CDC) que tiene como objetivo diseñar una ruta para la transición hacia un enfoque agroecológico, desde las prácticas y saberes de los actores locales. Con el apoyo del antiguo Incoder y la FAO hasta el año 2014, se han implementado 17 CDC y 200 huertas agroecológicas que impulsan el desarrollo ambiental de las ZRC y la función que cumplen como instrumento del ordenamiento del territorio, social, ambiental y el avance en la economía campesina (FAO y ANT 2018).

Estos proyectos han logrado aumentar las capacidades de producción alimentaria y autoconsumo de las comunidades, en la ZRC del Valle del Río Cimitarra han permitido hacer frente a los bloqueos económicos generados por grupos paramilitares, con estas iniciativas no solo se garantiza la soberanía alimentaria y el empoderamiento de las comunidades, sino que permite construir redes de interacción con otros actores, como es el caso de la participación de las alcaldías, las organizaciones locales, las JAC, los sectores sindicales y obreros y las ONG internacionales (FAO y ANT 2018).

El recurso de contar con personal capacitado en las diferentes áreas, ha aportado en esta ZRC herramientas para el diseño de una ruta del manejo y control de su territorio, construir espacios autónomos en lo político, social, ambiental, cultural y económico, pero también muestran la necesidad de articularse con otros sectores, desde lo institucional, lo privado y lo organizacional que aportan al buen funcionamiento de la zona, pues no es solo la capacidad profesional sino que se requiere de recursos logísticos, normativos, económicos para llevar a cabo las iniciativas propuestas desde el ámbito local.

3.3.3. Dinero

Este recurso puede concentrarse entre quienes tienen mayor poder político, puede ser medible, 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 y demás (Knoepfel et al. 2007, 20).

En la ZRC de Corinto, la falta de este recurso ha sido una de las dificultades que no les ha permitido avanzar en la implementación formal de la ZRC, no cuentan con los recursos económicos para la construcción del PDS siendo un requisito principal que exige la norma para implementar la ZRC, si bien estos recursos deben ser financiados por el Estado, sin embargo, las instituciones a cargo no han hecho la inversión necesaria. Desde el nivel local tampoco se cuenta con recursos dirigidos exclusivamente para la ZRC, si bien se han establecido espacios de interlocución y acuerdo con la alcaldía municipal de Corinto y discutir sobre la asignación anual para la zona, sin embargo, no se ejecutan dichos recursos.

Entre los recursos del Estado invertidos en la ZRC, se han apoyado algunos eventos, encuentros campesinos y proyectos, recursos para la construcción de la casa campesina, maquinaria para poner en marcha un proyecto de café, otros proyectos de especies menores, biodigestores, ganadería, capacitaciones sobre despulpadora de café y granjas agroecológicas, sin embargo, no son suficientes para el desarrollo de la ZRC y tampoco para suplir las necesidades básicas, pues las comunidades no cuentan con infraestructura de vivienda en condiciones óptimas, el equipamiento rural y servicios públicos son mínimos, además que las políticas institucionales no se articulan con las necesidades de la población (PUPSOC et al. 2013).

Frente a estas dificultades las comunidades se han propuesto gestionar mayores alianzas con otros actores y no depender únicamente de los recursos del Estado, para ello a través de Anzore nacional han logrado relacionarse con instituciones de cooperación internacional como la Unión Europea y Forum Syd, que han financiado iniciativas productivas, de fortalecimiento organizativo y procesos educativos no formales, así mismo, para la ejecución de estos recursos se han apoyado en instituciones sin ánimo de lucro a nivel regional como la Corporación Ecológica

Educativa (ECOSUR) que realiza acciones conjuntas con las demás organizaciones campesinas del departamento del Cauca (PUPSOC et al. 2013).

A nivel territorial la ZRC de Corinto, ha desarrollado algunas iniciativas para la gestión de recursos propios, como es el caso de la realización de actividades culturales, cuotas anuales que deben aportar los asociados a la zona, y actualmente han iniciado con la creación de una cooperativa campesina, que permitirá a los campesinos llevar sus productos para la comercialización, sin embargo, estos recursos son insuficientes y las comunidades deben estar a la expectativa del apoyo por parte de las instituciones, esta debilidad hace que la zona no avance de forma autónoma en su fortalecimiento organizativo, político y económico.

Por su parte la ZRC del Valle del Río Cimitarra, desde los inicios de su proceso organizativo ha desarrollado estrategias propias a nivel territorial para la gestión de recursos, en 1985 a través de las JAC conforman la Cooperativa de Pequeños y Medianos Agricultores (COPEMANTIOQUIA), que impulsaba a los campesinos a llevar sus productos para la comercialización haciendo un ejercicio de tienda comunitaria, y en 1999 crean otra sede de la cooperativa aumentando productos de primera necesidad (ACVC-RAN 1998).

En el PDS de esta zona las comunidades plantearon como programas a desarrollar, la creación de un fondo de recursos administrado por la asociación campesina, para la financiación de proyectos productivos, y situaciones de emergencia en salud, alimentación, servicios básicos, así como de gastos para la reubicación y retorno de campesinos desplazados por el conflicto armado. Para la creación de este fondo han desarrollado convenios con ONGs internacionales y recursos del gobierno nacional. Además, han puesto en marcha la comercialización de productos agrícolas del sector rural, así como materias primas, maquinarias, bienes y servicios, para fortalecer de igual forma las cooperativas y empresas del sector urbano (ACVC-RAN 1998).

Han implementado proyectos alternativos agrícolas, pecuarios, forestales y ganaderos, así como de capacitación y recuperación del oficio en estas áreas, a través de estas actividades han impulsado la sustitución de cultivos ilícitos y el fortalecimiento de la economía campesina (ACVC-RAN 1998). Algunos de los proyectos puestos en marcha son el “desarrollo

agroindustrial de la caña, seguridad alimentaria a través del incentivo al cultivo de arroz agroindustrial, ganadería campesina de búfalos, comercialización en doble vía a través de la Coopemantioquia, ganadería campesina bovina de doble propósito y producción pesquera" (ACVC-RAN 2009, 3).

Para algunos estudiosos del proceso de las ZRC, entre las limitaciones que se tiene para el avance efectivo de los PDS de las zonas implementadas, son las fuentes de financiamiento, un obstáculo identificado también desde las instituciones públicas que son las encargadas en primera instancia de asegurar los recursos para estas zonas (Estrada 2013). Por ello, es fundamental identificar las fuentes de carácter primario como son las municipales y departamentales, y las fuentes secundarias como son las nacionales, que al estar directamente relacionadas con el desarrollo rural y la puesta en marcha de la ley de reforma agraria deben disponer de los recursos para la implementación de las ZRC (Huffington et al. 2013, 119).

Si bien, la institucionalidad en Colombia abierta desde los años noventa a la reestructuración administrativa, y el cambio hacia el ejercicio de la participación tanto del Estado y el mercado como de la sociedad, ha dejado vacíos en su funcionalidad y se ha convertido en una dinámica de “ensayo y error” frente a cómo abordar los problemas de la nación, el modelo desarrollista a favor de los intereses económicos de grandes empresarios, deja por fuera las aspiraciones que se quieren mantener al margen de este modelo, de manera que son los individuos quienes asumen como afrontar dichas problemáticas (Huffington et al. 2013, 126).

Las ZRC al ser una iniciativa de desarrollo territorial, deben implementarse en todas sus etapas con la articulación de las autoridades públicas correspondientes, y para ello se requiere que los planes y programas propuestos por las comunidades en sus PDS, se asocien con los planes a nivel nacional, de esta manera se impulsa una participación activa en los escenarios de toma de decisión (Cardoza 2015).

Durante el periodo de 1994 a 1998 el gobierno invirtió en el sector rural 950.000 millones de pesos en riego y drenaje, 1,5 billones para el Fondo de Desarrollo Rural Integrado y 1 billón para el programa de reforma agraria. En el periodo de 1999 al 2000 la inversión se redujo de 6,6

billones a 2,9 billones. En el gobierno 2002-2010 no existen registros sobre asignación de recursos a los programas directamente relacionados con las ZRC, y la inversión para la reforma agraria es mínima con 330 mil millones. En el periodo de 2010 al 2014 se reactiva la inversión para las ZRC con una asignación de 11.000 millones, sin embargo, los estudios realizados estimaron que para financiar los proyectos para las ZRC implementadas se requería una inversión de 483 mil millones (Estrada 2013).

Para el año 2015, las ZRC recibieron una inversión de 32.7 millones, en el 2016 una asignación de 146 millones, en el año 2017 se ejecutaron 1.955 millones invertidos en la correspondiente evaluación de las ZRC, y para estudios académicos que pudieran aportar a la construcción de los PDS de las zonas sin reconocimiento legal. A su vez se ejecutaron 4.811 millones para la financiación de proyectos productivos como avance para la ejecución de los PDS de las zonas implementadas. A nivel territorial para la ZRC del Valle del río Cimitarra, el municipio de Cantagallo fue el único que tuvo asignación presupuestal por parte de la alcaldía, las demás administraciones locales manifestaron no contar con los recursos necesarios para invertir en la zona (FAO y ANT 2018).

En respuesta a la falta de apoyo por parte de las instituciones, los actores en el territorio han desarrollado economías sostenibles propias, como alternativas para el financiamiento y acceso a recursos, creando sistemas agroecológicos, circulares y sostenibles que pueden verse como “experiencias significativas de gobernanza territorial, a través de la producción sostenible, la diversificación de los medios de vida, los sistemas locales de producción de alimentos y la recuperación ambiental” (FAO y ANT 2018, 378).

Como una de las experiencias asociativas la ZRC del Valle del Río Cimitarra, desarrolló la empresa “Ecobúfalo Campesino”, se inició con 70 animales en dos fincas y en la actualidad se cuenta con aproximadamente 900 animales en 47 fincas, este proyecto funciona a través de las redes solidarias de sus miembros, que a través de un fondo ganadero rotatorio, se le hace entrega a cada familia asociada de un pie de cría de 14 vacas y un macho, los cuales deben devolverse en el primer parto para ser entregados a otra familia, así mismo, los beneficiarios se articulan con

otros actores como comerciantes, empresarios, tenderos, y principalmente con las JAC para estimular la intermediación para la compra y venta (FAO y ANT 2018).

La sostenibilidad del proyecto se refleja en el aumento de los beneficiarios, la transformación y comercialización de productos cárnicos y lecheros. Con estos recursos se han podido financiar otros proyectos en la zona, y con los productos de primera necesidad se ha garantizado un nivel de autonomía alimentaria, además al asociar diversos actores se generan espacios no solo para la actividad económica sino también para la construcción del tejido social, se reúnen en asambleas, se resuelven conflictos y se llegan a acuerdos, de igual forma ha hecho un impacto en los cultivadores de coca al proponerse como una alternativa para la sustitución (FAO y ANT 2018). En el año 2015 las comunidades ponen en marcha una nueva iniciativa de cooperativismo, como es la Cooperativa Multiactiva Nacional Agraria para la Paz (COOMUNALPAZ), como una alternativa para la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios, esta propuesta sigue fortaleciendo la economía campesina y la sustentabilidad social, ambiental y económica.¹⁷

3.3.4. Información

Este recurso hace referencia a los conocimientos técnicos, sociales, económicos y políticos que tienen los actores sobre el problema colectivo a resolver, y la comprensión sobre los elementos necesarios para guiar la política en sus diferentes etapas, a pesar que el derecho a la información debe asistir en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, se constata que este recurso puede ser escaso en su producción, reproducción y difusión (Knoepfel et al. 2007, 20).

En el caso de la ZRC de Corinto, la principal herramienta de información que conocen los campesinos, es la legislación que reglamenta el instrumento de ZRC, también reconocen la importancia de algunos estudios que se han hecho con apoyo de organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, instituciones académicas e instituciones públicas, como es el caso del estudio de tenencia de tierra para 7 municipios del departamento del Cauca

¹⁷ Agencia Prensa Rural. “Inició concentración de manifestantes que participarán del paro nacional agrario en el Magdalena Medio”, última modificación el 19 de agosto de 2013, <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11722>.

entre ellos Corinto realizado en el año 2013, y el estudio sobre tensiones y conflictos sociales, ambientales y territoriales llevado a cabo en el año 2017.

En estos estudios ha sido importante la articulación con instituciones académicas, es el caso de la Universidad Javeriana que a través del Instituto de Estudios Interculturales (IEI), ha sido intermediario entre las comunidades campesinas y el gobierno para el desarrollo de diversas actividades, entre ellas la realización de estudios académicos, el acompañamiento en mesas de diálogo, la elaboración de rutas para la resolución de conflictos, y desde el año 2015 han llevado a cabo 4 diplomados campesinos, y un diplomado intercultural en el marco del proceso de paz iniciado en abril de 2019 dirigido por la Universidad del Valle.

Las comunidades reconocen como espacios de información y formación las escuelas campesinas, en estas se estudia lo relacionado con las ZRC, temáticas que competen al sector campesino, lo político, organizativo, derechos humanos y se construyen planes y programas de trabajo. Han participado en talleres realizados por la alcaldía municipal de Corinto sobre temas ambientales, y para la construcción del plan de desarrollo municipal (PUPSOC et al. 2013). A nivel regional y nacional participan en espacios amplios, asambleas estatutarias de la Anzorc y Fensuagro, donde se analizan temas de coyuntura sobre el sector campesino, así como la elaboración de planes de trabajo en las ZRC,

La gente sí tiene conocimiento sobre las ZRC y el proceso que este requiere para su implementación, al igual de las dificultades que se tienen para constituirla, la mayoría está informada de la ley 160, conoce el proceso, pero también se necesita se amplíen y se asignen recursos para las investigaciones académicas, porque se requieren análisis sobre el sector agrario, evaluaciones de las políticas, que le permitan a la gente informarse, conocer, y no solo hacer sus propias interpretaciones de la ley (Luis Fernando Barrios, Coordinador departamental Cauca de Fensuagro, en conversación con la autora, abril de 2019).

A su vez las comunidades reconocen que hace falta fortalecer este recurso, pues no cuentan con los estudios suficientes para la zona en el campo histórico, político, cultural, económico.

Tampoco se cuenta con información propia de la organización, no se tienen archivos históricos, reseñas y demás, por ello la importancia de ampliar la articulación con el sector académico,

tesistas, estudiantes, profesionales y demás que puedan aportar su conocimiento al proceso organizativo.

Por su parte la ZRC del Valle del Río Cimitarra, ha desarrollado estrategias mas amplias sobre las cuales las comunidades se informan sobre lo concerniente a la ZRC, y proponen acciones para incidir en el proceso de fortalecer la figura, es el caso de la promoción y apoyo a las juntas de gobierno local, las campañas educativas sobre participacion y veeduría ciudadana, el incentivo a las juntas municipales de paz que tienen como objetivo la articulación con el gobierno central para la creación de acciones que reduzcan el terrorismo en la región (ACVC-RAN 1998).

En proyectos, han impulsado la difusión de los derechos humanos para las comunidades que hacen parte de la ZRC y sectores vulnerables, a través de la escuela regional de formación de líderes en derechos humanos, así como la elaboración y publicación de cartillas sobre este tema. Como medios de comunicación tienen a su disposición una emisora regional comunitaria, y un periódico y revista de análisis como orientación para las comunidades. En cuanto al área productiva, han desarrollado estudios de factibilidad sobre la ganadería intensiva y de búfalos, de piscicultura, café, cacao, caña, entre otros productos, como una forma de conocer con qué cuenta la ZRC, cuáles son sus fortalezas productivas y plantear estrategias para su desarrollo (ACVC-RAN 1998).

En el campo educativo las comunidades promueven la educación básica primaria, secundaria, tecnológica y superior, y en cultura han impulsado la investigación histórica, antropológica, sociológica y diagnósticos sobre la región. En el campo de ambiente, se resaltan los proyectos sobre educación agroecológica y recopilación de información como base del Sistema de Información Ambiental, y sobre el uso y ocupación del territorio poseen información de los asociados y la delimitación de las fincas a partir de inventarios y censos (ACVC-RAN 1998). También desarrollaron el proyecto sobre certificación forestal, y el Plan de ordenamiento forestal del Valle del Río Cimitarra como un avance en la gobernanza territorial, todas estas iniciativas, programas y proyectos se han impulsado a través de espacios académicos y de reflexión con el apoyo de estudiantes y egresados de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Distrital en Bogotá, la Universidad industrial de Santander en Bucaramanga. Estas redes visibilizan las problemáticas de las comunidades organizadas en la

ZRC y aportan alternativas y soluciones, como es el caso de la capacitación en proyectos productivos, además del acompañamiento en el estudio, diseño y evaluación de los mismos (ACVC-RAN 2009).

Se suma a las estrategias de información, las redes sociales, a través de la página web Agencia Prensa Rural se desarrolla contenido sobre la situación actual de la ZRC, así mismo, cuentan con la revista “La Marcha” como publicación institucional, que es distribuida en la oficina regional de la asociación campesina y en diferentes puntos de venta de la ciudad de Bogotá. Por el impacto que ha tenido esta ZRC en su forma de organizarse y el manejo del territorio, ha sido centro de investigaciones académicas de tesis, investigadores nacionales e internacionales, y han sido invitados y promotores de foros, talleres, seminarios, conversatorios y espacios para el intercambios de experiencias.

3.3.5. 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, la estructura administrativa de la organización se compone de una junta directiva (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y fiscal) la cual se encarga de transmitir inquietudes o solicitudes a la asamblea general, como máximo órgano para la toma de decisiones, tanto la junta directiva como los asociados guían sus acciones conforme lo establecido en los estatutos de la organización donde se plasman principios, deberes y derechos. Su forma operativa es a través de comités de impulso en los que se encuentran: 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. Estos comités dinamizan el proceso organizativo en la ZRC a través de los planes de trabajo que se renuevan anualmente, y de la gestión de proyectos y recursos, además son los encargados de la interlocución con la administración municipal,

regional y nacional, con organizaciones sociales y con actores privados que hacen presencia en la zona como es el caso de las multinacionales mineras (PUPSOC et al. 2013).

Para los asociados, la organización campesina les permite integrarse, pensarse el territorio, planear y diseñar estrategias para el mejoramiento de sus condiciones de vida, la defensa de sus derechos y la satisfacción de necesidades. En la organización las mujeres cumplen un rol fundamental, hacen parte de los diferentes escenarios de participación y toma de decisiones, gestionan proyectos y servicios para sus comunidades, y han impulsado iniciativas para el manejo de los recursos comunes y el fortalecimiento de la cultura campesina, a su vez articulan su trabajo con las JAC que tienen un posicionamiento importante frente a las acciones que involucran al territorio campesino (ECOSUR et al. 2016).

Para el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, se considera que este recurso es una de las mayores fortalezas de la región, han propiciado acciones para conducir los procesos de colonización, reubicar a las familias desplazadas por la violencia, la realización de procesos solidarios para la comunidad, y en conjunto con las JAC han elaborado normas de convivencia comunitaria.

Su estructura institucional se compone de cinco instancias, la primera, una asamblea general de asociados a la ACVC, apoyada por los comites de derechos humanos y los comites 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 en la Quinta instancia, 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).

Esta estructura a diferencia de la ZRC de Corinto, propone una articulación desde las diferentes instancias donde la organización local es la que dirige el trabajo a nivel local y regional, sin depender de la dirección de las plataformas nacionales. Una de las fortalezas de su estructura institucional es el equipo técnico, estos lo conforman voluntarios que defienden el campesinado,

jóvenes estudiantes de colegios o universidades y profesionales que aportan sus conocimientos a la ZRC, son equipos multidisciplinarios encargados de asesorar, planificar, ejecutar, evaluar y hacer el seguimiento al proceso organizativo, además de sus saberes académicos se retroalimentan con las experiencias y conocimientos de la comunidad (ACVC-RAN 2009).

Por el contrario, en la ZRC de Corinto los comités de trabajo no cuentan con un equipo técnico, y el personal que impulsa cada uno de estos pueden ser 1 o 2, lo que no permite una ejecución efectiva de su plan de trabajo, además muchas de la veredas quedan desconectadas de la estructura organizativa al centralizarse los comités en un solo corregimiento. La falta de profesionales también se evidencia como una debilidad, se necesita conocimiento en diferentes ámbitos, como en la problemática de tierras, la elaboración y ejecución de proyectos, gestión de recursos y demás, al no contar con el personal suficiente las comunidades quedan a la espera de que sean los profesionales de Fensuagro o Anzorc regional y nacional los que lleguen al territorio a apoyar estas actividades.

Por su parte, al tener una estructura organizativa consolidada la ACVC logra el reconocimiento legal como ZRC en 1998, el principal requisito para la implementación de la zona es la elaboración del PDS, y con la fuerza organizativa, el apoyo y conocimiento de los equipos técnicos, la gestión de recursos propios y la articulación con diferentes actores que apoyaron este proceso, la ACVC construyó el PDS que le permitió avanzar en la implementación de la figura, como se sustenta en el plan,

Hay que anotar que el elemento de mayor complejidad que garantiza el éxito de las Zonas de reserva Campesina es la organización campesina y el desarrollo de principios de convivencia con la naturaleza y la comunidad, y esto ha sido logrado por la Asociación Campesina ACVC (ACVC-RAN 1998, 6).

Para fortalecer su estructura organizativa se articula e impulsa la creación de otros espacios organizativos como es el caso de los comités de pescadores, asociaciones de profesores, comités de comercio, asociaciones de mineros, asociaciones de desempleados, comités de derechos humanos, comités de desplazados, consejos locales de cultura, comités ambientales, entre otros, estas redes han potenciado la acción colectiva, la autonomía y autogestión, construyendo así un desarrollo local sostenible que se sobrepone a lo económico, además prioriza la relación

individuo, comunidad y Estado como un ejercicio de corresponsabilidad frente a los asuntos territoriales (Ruiz 2015).

Desde las instituciones públicas locales y departamentales se reconoce que la organización campesina, el empoderamiento de los liderazgos, la apropiación de los campesinos frente a su territorio y las acciones colectivas son los principales factores para el funcionamiento de las ZRC, por ello es necesario que se fortalezca las iniciativas de cultura, identidad campesina y la reconstrucción de la memoria histórica, elementos que influyen en la capacidad organizativa (FAO y ANT 2018). Como aporte para estos espacios en el año 2015 la ACVC, desarrolla una ruta metodológica para la reconstrucción de la memoria histórica con apoyo del Fondo Sueco-Noruego y la Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana, y en el año 2017 se ejecuta un convenio con el mismo propósito con apoyo de la Universidad Industrial de Santander.¹⁸

A su vez, se han desarrollado espacios para mejorar la capacidad organizativa, como son las Mesas comunales para la vida Digna, que surgen en el año 2006 con el objetivo de defender a la población de violaciones de derechos humanos, y buscar acuerdos con las instituciones frente a los impactos de las actividades extractivas. Así como los Campamentos Ecológicos y Festival Cultural Campesino, que agrupan diversos actores como la academia, cooperación internacional, organizaciones sociales, instituciones públicas, grupos musicales, grupos de gastronomía y ambientales, con el fin de compartir experiencias, conocimientos y generar reflexión (FAO y ANT 2018).

3.3.6. Consenso

Es el recurso que más intercambian los actores que hacen parte de la implementación de la política pública, llegan a consensos frente a los contenidos y acciones a desarrollar, así se evitaría posibles acciones colectivas o bloqueos jurídicos permitiendo ahorrar dinero y tiempo para avanzar en la ejecución (Knoepfel et al. 2007, 21).

¹⁸ FOS. “Proyecto apoyado por FOS: Memoria Campesina y protección de derechos para la paz en el Valle del Río Cimitarra”, acceso el 1 de junio de 2019, <https://foscol.org/organizaciones-socias-acvc-2/>.

Para el caso de la ZRC de Corinto, los principales espacios de consenso y negociación se han generado con las instituciones del Estado a nivel regional y nacional, como resultado de acciones colectivas por parte de los actores locales (movilizaciones, paros, bloqueos de vía). Se firman acuerdos y desarrollan agendas de trabajo en temas como el mejoramiento de condiciones mínimas de vida, salud, educación, vivienda, infraestructura, entre otros, sin embargo, no se logra una inversión significativa en estas áreas y en muchos casos la falta de voluntad política por parte del gobierno no permite avanzar en la resolución de tales demandas.

En el ámbito local, se cuenta con espacios de diálogo con la alcaldía municipal, frente a la inversión de recursos económicos y el apoyo institucional a la ZRC, así como la mesa de garantías para líderes sociales. De igual forma, con la gobernación del Cauca, espacios dinamizados por las organizaciones regionales Fensuagro y Anzorc, sin embargo, no se generan rutas prácticas para el sector campesino, tal es el caso que dentro de los planes de desarrollo departamental desde los años 2000, no se estipula políticas específicas para el sector rural ni tampoco se reconoce la figura territorial de ZRC.

En el paro campesino del año 2013, se logró un espacio de consenso con las comunidades por medio de la Mesa Interministerial, que tiene vigencia hasta la actualidad y reúne a representantes del Ministerio del Interior, de Agricultura, Vivienda, Hacienda, Salud, Educación, de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Tierras, gobernación del Cauca y representantes de las comunidades campesinas. De este espacio se ha logrado la inversión principalmente para el mejoramiento de vivienda, estudios socioeconómicos, la financiación de diplomados campesinos, discusión de propuestas sobre el reconocimiento del campesinado, apoyo jurídico frente a la violación de derechos humanos y el avance de la constitución legal de la ZRC, además de la creación de la Dirección de Asuntos Campesinos.¹⁹

A pesar de contar con estos espacios de consenso, muchos de los acuerdos no se ejecutan o se avanza en los tiempos estipulados por las instituciones, por otra parte, a las comunidades se les dificulta ser estratégicos en el diálogo y las negociaciones, se requiere llegar informados y con

¹⁹ 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.

datos que sustenten las exigencias ante el Estado, por ello la necesidad de tener a disposición herramientas como diagnósticos, estudios, que brinden datos e información sobre las problemáticas en el territorio.

De igual forma la ZRC del Valle del Río Cimitarra, ha logrado establecer espacios de consenso o negociación a través de fuertes acciones colectivas, en 1998 por más de tres meses en paro, las comunidades protestaron ante el gobierno por las constantes muertes a líderes sociales y hostigamientos en la zona, como resultado se logra la creación de la Mesa Regional del Magdalena Medio de Trabajo Permanente por la Paz,²⁰ un espacio que tiene vigencia en la actualidad y es el principal escenario de encuentro con las instituciones públicas, se conforma por el gobierno nacional, representantes de los municipios pertenecientes a la zona (Remedios, Yondó, Cantagallo y San Pablo) y el Consorcio de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

A inicios de 1999 esta Mesa Regional logró la asignación de recursos por parte del gobierno para la realización del Plan de Desarrollo Sostenible y de Protección Integral de los Derechos Humanos del Magdalena Medio, se conoce como el primer instrumento de diagnóstico para esta zona, que plasma programas, proyectos y metas frente a los aspectos de derechos humanos, desarrollo regional y urbano, desarrollo rural y agropecuario, educación y organización, cultura y comunicación, medio ambiente, salud y servicios públicos, un plan de inversiones y mecanismos de implementación, evaluación y seguimiento del plan (Mesa Regional Permanente de Trabajo por la Paz del Magdalena Medio 1999), este estudio fue la base principal para la elaboración del PDS de la ZRC el cual fue actualizado en el año 2013.

La Mesa Regional ha logrado incidir significativamente en las políticas del gobierno en cuanto a la ZRC, dentro de sus facultades se encuentra realizar el seguimiento y evaluación sobre los acuerdos pactados frente a la ejecución del PDS, para este seguimiento se deben convocar a las organizaciones regionales y nacionales, las entidades del gobierno, entidades internacionales, privados y demás actores que tengan vínculo con la zona.

²⁰ Decreto No. 2308 de 1998, de 12 de noviembre, por el cual se designa al Gerente General de la Red de Solidaridad Social como Delegado del Presidente de la República ante el Comité Tripartito integrado por la Mesa Regional del Magdalena Medio de Trabajo Permanente por la Paz, el Consorcio de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y el Gobierno Nacional. (Diario Oficial No. 43.433, de 19 de noviembre de 1998).

A finales del 2018 firman un acuerdo diez municipios, entre ellos cinco del departamento de Bolívar, cuatro de Santander y uno de Antioquia, para formar parte de la Mesa Regional con el objetivo de articular proyectos e iniciativas que impulsen el desarrollo regional. En conjunto con el gobierno nacional, regional y sus dependencias se suscribió el Contrato Plan Paz ante el Departamento Nacional de Planeación, que tiene como prioridad la inversión en proyectos con impacto territorial para esta región. Y en noviembre de este mismo año se da inicio a la formulación del plan con líneas definidas en infraestructura, desarrollo rural y mejoramiento de la calidad de vida para los campesinos.²¹

También hace presencia en el territorio la Organización de los Estados Americanos a través de la oficina regional Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), mediante una mesa de trabajo con representantes de las comunidades hacen seguimiento a las condiciones de seguridad, la restitución de tierras y la reducción de cultivos de uso ilícito en la zona, además esta organización es un puente para establecer diálogos y coordinar agendas de trabajo entre las organizaciones sociales y las instituciones públicas. A su vez, desde esta mesa se ha impulsado la conformación de la Red de Forjadores y Forjadoras Constructores de Cultura de Paz.²²

Otro de los espacios de consenso es la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA), como resultado del paro agrario a nivel nacional del año 2013, se conforma por representantes del gobierno nacional y voceros de 25 departamentos del país de las diferentes organizaciones sociales, entre ellas la ZRC de Corinto y la del Valle del Río Cimitarra, tiene vigencia hasta la actualidad y es la instancia a nivel nacional donde se plantean, proponen y se llegan a acuerdos frente a la resolución de los conflictos sociales, económicos y sociales de los sectores más vulnerables del país, estas mesas a su vez se instalaron en cada departamento para atender asuntos propios de cada territorio (Salcedo et al. 2013).

²¹ Dígame.com.co. “10 municipios del Magdalena Medio firman acuerdo para la paz”, última modificación el 16 de noviembre de 2018, <https://www.digame.com.co/10-municipios-del-magdalena-medio-firman-acuerdo-para-la-paz/>.

²² OEA/MAPP. “Barrancabermeja”, acceso el 10 de junio de 2019, <https://www.mapp-oea.org/oficinas-regionales/barrancabermeja/>.

3.3.7. Tiempo

Este recurso se puede convertir en una dificultad principalmente en las políticas que requieren de periodos de ejecución extensos, al generar conflictos por las demoras, plazos transitorios o situaciones externas que retrasan el proceso, la distribución de este recurso puede ser desigual al concentrarse en los actores con mayor poder, es el caso de los funcionarios públicos que disponen de plazos amplios, mientras que los representantes de grupos sociales tienen que acogerse a estos tiempos (Knoepfel et al. 2007, 22).

Para el caso de la ZRC de Corinto y Valle del Río Cimitarra, este recurso se concentra principalmente a favor de las instituciones públicas, la mayoría de las decisiones administrativas deben pasar por estas dependencias, que manejan los tiempos y muchas veces dilatan los procesos y las actividades a desarrollar para las ZRC, además estas dependencias han tenido dificultades para funcionar eficazmente, al igual que la falta de voluntad política de los gobiernos para avanzar en la implementación de la política.

En los espacios de consenso, son las instituciones públicas las que disponen del tiempo para sentarse a negociar con las comunidades, y de llegar a un acuerdo para próximos encuentros, cambian las fechas en función de sus intereses, por lo que las comunidades están sujetas al tiempo, trabajo y los recursos del gobierno.

3.3.8. 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 políticos administrativos, así como de los actores locales, permitiendo ser estas infraestructuras espacios de comunicación y encuentro (Knoepfel et al. 2007, 22).

En la ZRC de Corinto este recurso representa la capacidad interna de la organización, disponen de una sede campesina ubicada en la cabecera municipal, construida con recursos de la alcaldía municipal y la mano de obra de los campesinos, este espacio les ha permitido reunirse, planear, organizarse y es una forma de delimitar el territorio, para hacer visible la presencia de los campesinos, además se convierte en un espacio solidario y comunitario. A nivel departamental

Anzorc cuenta con una oficina en la ciudad de Popayán, que reúne a las organizaciones en talleres, eventos y demás, cuentan con 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 desde la ZRC se han gestionado recursos y 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, disponen de 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 (Cantagallo, San Pablo, Remedios, Yondó), estos cuentan con elementos básicos de oficina para su funcionamiento como computadores, mesas y sillas. Así mismo, 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).

A pesar de la falta de recursos por parte del Estado, se reconoce en esta ZRC la capacidad de interlocución con diversos actores, para la financiación de diversos proyectos que permitan adquirir y adecuar los espacios de infraestructura. En los últimos años (2016-2017) se han ejecutado y están en implementación varios proyectos para impulsar el patrimonio de la zona, principalmente cuentan con 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, son montos de caja menor que aportan en aspectos logísticos de transporte y alimentación de varias actividades (FAO y ANT 2018). Con la adquisición de recursos y el acompañamiento de los equipos de trabajo, han avanzado en la formulación y ejecución de proyectos, que fortalecen en esta ZRC las capacidades de

administración, veeduría, planeación y seguimiento, y evidencia la importancia de la participación de la organización campesina en el diseño e implementación de las políticas públicas, y la descentralización de estas actividades que pueden ser asumidas desde el territorio y no necesariamente desde lo nacional (FAO y ANT 2018).

3.3.9. Fuerza

Este recurso puede ser determinante en la implementación de las políticas, en algunos casos se reemplaza por el consenso, sin embargo, para actores como el grupo objetivo se convierte en una herramienta para expresar su desacuerdo, puede manifestarse a través de acciones colectivas como las movilizaciones, paros, cierres de vías, entre otros (Knoepfel et al. 2007, 23).

Este recurso es uno de los más importantes en las ZRC, si bien es a partir de la fuerza que los actores locales logran otros recursos a su favor, es el caso de la incidencia en la legislación sobre el instrumento de ZRC, a partir de las movilizaciones el Estado incluye en la ley de reforma agraria esta figura territorial, a su vez, estas acciones han impulsado escenarios de consenso con actores institucionales, las diferentes mesas de negociación y acuerdo han sido el resultado de estas acciones.

Para el caso de la ZRC de Corinto, las movilizaciones han sido una constante, son un recurso que las comunidades han utilizado para llamar la atención del Estado, frente a las necesidades y problemáticas que viven en el sector rural, entre las acciones más fuertes que han realizado los actores se encuentran: en el año 1999 se desarrolla una de las acciones políticas más fuertes en la historia del departamento del Cauca, conocida como el gran paro del Suroccidente Colombiano, se llevó a cabo por 27 días al cierre de la vía panamericana con presencia de más de diez mil campesinos pertenecientes a 13 municipios del sur del Cauca, y recibió apoyo de los sectores campesinos de seis municipios del departamento de Nariño y cinco del Valle del Cauca.²³

Con este paro los campesinos reclamaban la presencia del Estado, por la falta de educación, salud, redes de conexión, vías, electrificación y el inconformismo por el incumplimiento de

²³ EL TIEMPO. Suroccidente insiste en paro campesino”, última modificación el 30 de octubre de 1999, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-953170>.

acuerdos antes firmados, fue tal la presión ejercida que actores institucionales de orden nacional, departamental y local aceptaron negociar, logrando un convenio de 100.000 millones de pesos para ser invertidos en las demandas exigidas (Lugo 2010, 323).

Esta acción significó un avance para las comunidades, al comprender que esta modalidad de lucha logró trascender el ámbito local, alcanzaron poder de negociación, reconocimiento y visibilidad ante los medios nacionales e internacionales, sobre las problemáticas y necesidades de la población campesina en el Cauca, además de evidenciarse la fuerza que puede ejercer la coordinación política entre las diversas organizaciones sociales (Herrera 2003).

En el año 2000 los campesinos del departamento del Cauca, se movilizan hacia Bogotá y se toman la plaza de Bolívar exigiendo al Estado la implementación de las ZRC, esta acción fue encabezada por los municipios de Corinto, Caloto y Miranda, principales impulsores de la creación de la ZRC de hecho, como resultado se firma un acta de acuerdo con el gobierno nacional comprometiéndose a implementar y apoyar las ZRC, esta herramienta jurídica sigue en vigencia para los campesinos y es un recurso que han utilizado en las mesas de consenso con los diferentes gobiernos.²⁴

En el periodo 2006 al 2008 se generan continuas movilizaciones, y para el año 2009 campesinos e indígenas de municipios del norte del Cauca, se toman las instalaciones de las alcaldías para expresar su reclamo en contra de la instalación de bases militares en los territorios, por las crecientes concesiones mineras, la apertura de tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, contra la política agraria frente al abandono de la producción del pequeño productor y la permanente violación de derechos humanos, sobre estas demandas las comunidades conformaron un pliego de exigencias de carácter local, regional y nacional, e hicieron un llamado al gobierno para sentarse a dialogar y llegar a acuerdos.²⁵

²⁴ 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.

²⁵ Agencia Prensa Rural. “Jornada de movilización campesina, indígena y popular del norte del Cauca”, última modificación el 13 de octubre de 2009, <https://prensarural.org/spip/spip.php?article3053>.

Para el año 2013 se llevó acabo el gran paro nacional agrario, este año presentó muchas dificultades para el sector rural, campesinos de varios departamentos entre ellos Cauca, Nariño, Huila y Bolívar pertenecientes a las ZRC, reclamaron por las políticas de libre comercio que perjudicaron al pequeño productor y por los altos costos a los insumos para la agricultura, además de la adjudicación de tierras baldías a grandes empresas haciendo cada vez más grande la pobreza en el campo. Con movilizaciones y bloqueos de vías presentaron el pliego de exigencias al gobierno de turno, el cual en su afán de evitar estas acciones acordó mesas de negociación a nivel regional y nacional, sin embargo, en la actualidad aún quedan promesas incumplidas por resolver.²⁶

Para el año 2016 campesinos del Cauca se toman la vía Panamericana en apoyo a la implementación del proceso de paz, principalmente lo acordado frente a la reforma rural integral y la solución al problema de los cultivos de uso ilícito. Así mismo, en el mes de abril del 2019, se llevó acabo la Minga campesina e indígena, se bloqueó la vía Panamericana por 26 días y mediante una mesa de negociación con el gobierno se acuerda un presupuesto para los campesinos de 23.789 millones para ser invertidos en construcción de vivienda y mejoramiento, proyectos productivos e infraestructura rural, tierras y políticas de economía naranja.²⁷

En el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, el recurso de la fuerza también ha sido una de las principales herramientas para exponer ante el Estado sus problemáticas y una estrategia para obtener la atención de las instituciones. Una de las acciones con mayor trascendencia surge en 1996, los campesinos de la zona se toman los parques del municipio de Barrancabermeja, exigiendo el bienestar de la comunidad a través de la realización de un Plan Integral de Desarrollo Agropecuario, como resultado logran establecer una mesa de negociación con el gobierno nacional y líderes campesinos, y nace oficialmente la asociación campesina ACVC que impulsa la ZRC (ACVC-RAN 1998).

²⁶ Semana. “Un año de furia agraria”, última modificación el 14 de diciembre de 2013, <https://www.semana.com/economia/articulo/paro-agrario-en-colombia-2013/368177-3>.

²⁷ 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.

En 1998 a causa del conflicto armado, se desprenden muertes y asesinatos a líderes sociales, así como represión militar a los campesinos por parte de la fuerza pública, frente a este hecho se generan movilizaciones para exigir al Estado garantías para la vida, al llegar a consenso con el gobierno nacional se logra concertar un plan de inversiones para la ZRC desde las administraciones locales y regionales, siendo esta la primera vez que el gobierno asumió compromisos de carácter económico, social y político en la región (ACVC-RAN 1998).

Para el año 2013 esta ZRC también se une al paro nacional agrario, y más de 4000 campesinos se concentran en el municipio de Barrancabermeja, para exigir al Estado las reivindicaciones que les ha sido negadas desde hace décadas. Educación, salud, condiciones de vida, infraestructura y políticas para el sector rural, fueron las motivaciones que llevaron a la zona a hacer presión por las vías de hecho en contra del gobierno.²⁸

Para el año 2014, los campesinos de esta ZRC se movilaron hasta la ciudad de Barrancabermeja para exigir al Estado el respeto por la vida y la libertad de líderes de la zona, que han sido expuestos ante montajes judiciales estigmatizándolos como insurgentes, la asociación campesina fue sometida a la persecución política, contra hombres y mujeres que trabajan y defienden los derechos de los campesinos.²⁹ Desde el año 2016, han realizado permanentes movilizaciones, en apoyo al cumplimiento de lo establecido en el acuerdo de paz y la defensa de los derechos humanos, exigiendo al Estado garantías para la vida y el liderazgo social.

3.3.10. Apoyo Político

Hace referencia a las bases legales con las que cuenta una política pública para su ejecución, estas pueden ser aprobadas por el parlamento o por el pueblo, y cambiar su aceptabilidad conforme pase el tiempo y se presenten nuevos escenarios políticos (Knoepfel et al. 2007, 23).

Este recurso se muestra como uno de los más importantes frente a la implementación de las ZRC, porque es el órgano legislativo del Estado nacional de Colombia, el que aprueba las bases legales para la ejecución o modificación del contenido de la política de reforma agraria. Tanto para la

²⁸ Agencia Prensa Rural. “Inició concentración de manifestantes que participarán del paro nacional agrario en el Magdalena Medio”, última modificación el 19 de agosto de 2013, <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11722>.

²⁹ Agencia Prensa Rural. “Movilización en Cantagallo en solidaridad con presos políticos”, última modificación el 6 de mayo de 2014, <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article14082>.

ZRC de Corinto como para la ZRC del Valle del Rio Cimitarra, este recurso se presenta en las mismas condiciones, debido a que la figura territorial se encuentra sustentada bajo la ley 160 de 1994 discutida y promulgada en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, y bajo el acuerdo 024 y el decreto 1777 de 1996.

Con el paso del tiempo, se han promulgado diferentes instrumentos conforme se presentan nuevos escenarios políticos, que han sido necesarios para avanzar en la implementación de las ZRC, entre ellos, los mencionados en el capítulo anterior concernientes a la adquisición de tierras, derecho a la propiedad rural, principios de igualdad, derechos de los campesinos, sobre el desarrollo rural campesino, créditos y proyectos agropecuarios, entre otros.

Sin embargo, desde el gobierno central también se han desarrollado nuevos instrumentos que afectan directamente a lo estipulado en la reglamentación de las ZRC, es el caso de la Ley 1776 de 2016³⁰ por la cual se estipula la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), para ello, grandes empresarios podrán solicitar ante la ANT la adjudicación de tierras baldías, las mismas que la ley 160 de 1994 estipula como principales beneficiarios a los campesinos, y puedan desarrollarse proyectos productivos así estas tierras hayan sido adjudicadas, de ser ese el caso los propietarios pueden asociarse al proyecto productivo bajo condiciones inequitativas ante el empresario o vender su tierra sin consentimiento libre, vulnerando así, el acceso progresivo a la tierra para los campesinos y provocando el aumento en la concentración de tierra.

Ante estos nuevos instrumentos creados por el gobierno que van en contra del avance en la implementación de las ZRC, así como aquellos que favorecen el proceso, las ZRC han recibido apoyo político de diferentes sectores, desde actores sociales, privados e institucionales que fueron identificados en la primera parte de este capítulo, hasta actores políticos como es el caso de congresistas (Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Alberto Castilla Salazar, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo, entre otros), y partidos políticos (Polo Democrático,

³⁰ Ley No. 1776 de 2016, de 29 de enero, por el cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES. (Diario Oficial No. 49.770, de 7 de diciembre de 2016).

Partido Verde, Colombia Humana) que han generado discusiones en asuntos que vinculan el sector rural y población campesina.

Por otra parte, en el año 2009 se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y se liquida a finales del 2015 para dar paso a la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT), que asume las mismas funciones que el anterior Incoder, pero con una nueva institucionalidad que se enfoca en responder al escenario del posconflicto, en materia del desarrollo del campo y la implementación de lo acordado en el proceso de paz.³¹ Si bien este recurso presenta beneficios para los campesinos al contar con las bases legales necesarias para exigir la implementación de la ZRC, por otra parte, es un recurso que utilizan a su favor los actores políticos administrativos debido a que está bajo su dirección avanzar o dilatar los procesos concernientes para la ejecución de la política.

³¹ Decreto No. 2363 de 2015, de 7 de diciembre, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. (Diario Oficial No. 49.719, de 7 de diciembre de 2015).

Conclusiones

Esta investigación intenta responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores determinan los procesos de implementación del instrumento de Zonas de Reserva Campesina en Colombia? Teniendo en cuenta que el proceso de implementación de la política es analizado a partir del marco analítico 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 van construyendo 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.

En esta fase de implementación, los actores locales desarrollan estrategias autónomas, e intervienen de manera decisiva, lo que muestra su apropiación frente al proceso, que puede evidenciarse poco estructurado, permitiendo juegos de poder e intereses políticos al interior del orden local, pero que son igual de importantes que los órdenes jerárquicos, procedimientos y marcos legales (Lascoumes y Le Galés 2014).

En el análisis de implementación de las ZRC en Colombia, como instrumento de la política de reforma agraria, se observa que, contrario a lo que podría pensarse, la política pública, es portadora de ambigüedades e imprecisiones, lo que hace que su aplicabilidad sea indistinta y dependiente de los contextos territoriales. Al mismo tiempo el desarrollo de las políticas públicas se ve afectado por las trayectorias previas y las tradiciones institucionales. Un ejemplo de esto es el funcionamiento de las entidades encargadas de la implementación, las mismas que han mantenido una estructura tradicionalista y por lo tanto poco adaptada a los cambios que suponía la ley 160 de 1994. Recién en el año 2015, la ANT órgano central encargado de la ejecución de la política, inició un proceso de actualización de su estructura, el mismo que aún no ha concluido, por lo que no es posible observar cómo responderá al nuevo escenario del posconflicto, lo que está claro es que será clave en la implementación de una reforma rural integral.

La política de reforma agraria fue elaborada bajo las ideas y visiones del llamado modelo neoliberal, que otorga un rol central al mercado en la ejecución de las políticas. Esta concepción orientada a la propiedad individual y al libre mercado de las tierras no encontró sustento en la estructura institucional estatal, pues esta se caracterizó por escasas capacidades técnicas, administrativas y de gestión. No contó con un sistema de información que permitiera conocer el estado de la tierra y la forma en que estaba distribuida la propiedad. Esta visión y los consiguientes modelos de regulación sobre la propiedad de la tierra, también resultaron incongruentes con otras formas de relacionamiento con el territorio como las que prevalecen en muchas comunidades campesinas.

Así, la política se desarrolló en un contexto que desconoció la relación entre el conflicto social y armado, permitiendo que la tierra se convierta cada vez más en un instrumento de poder y disputa entre grupos armados ilegales, terratenientes, grandes empresas y comunidades rurales pobres. Al ser el mercado el mecanismo para acceder a la tierra, mientras los instrumentos de la política se destinaron a la entrega de subsidios y créditos, se obtuvo como resultado una política fragmentada, centralizada y desigual, con instituciones débiles, carentes de mecanismos para afrontar la corrupción, el poder político de las elites y regular un mercado transparente orientado al desarrollo rural.

Por otra parte, en la arquitectura institucional de la política se plantea como actores beneficiarios directos, a campesinos y campesinas que no posean tierra, o esta sea insuficiente para las actividades agrícolas, uno de los instrumentos necesarios para alcanzar este objetivo fueron las ZRC. Sin embargo, Colombia asumió la nueva reforma agraria sin haber resuelto problemas estructurales, como el conflicto armado, la altísima concentración en la distribución de la tierra y la débil presencia del Estado en las regiones más periféricas del territorio nacional, condiciones que han impedido el avance en la implementación de la política y, en última instancia, han impedido una mayor democratización en las formas de acceso y distribución de la tierra.

Con estas contradicciones desde el proceso de formulación de la política, los actores locales en este caso los campesinos, han construido su propia interpretación del instrumento de ZRC, que va más allá de reconocer esta figura como una herramienta para regular los derechos de propiedad

sobre la tierra como lo plantea la ley, pues conciben las ZRC como una representación geopolítica de su unidad territorial, el espacio donde desarrollan sus actividades productivas y reproductivas, su identidad, su cultura y formas de organización social. Desde sus propias estructuras organizativas las comunidades han generado acciones para incidir en la implementación de las ZRC, han desarrollado estrategias y negociaciones con diversos actores públicos y privados y han movilizad recursos e ideas.

Hasta la actualidad, únicamente se han constituido seis ZRC y los demás casos se encuentran en el proceso de constituir legalmente esta figura, situación que nos lleva a indagar sobre los factores que inciden en esta diferenciación entre los casos, a pesar de que tienen a su disposición las mismas herramientas políticas y jurídicas, por ello se puede concluir que son diversos los elementos que influyen en la implementación o no de este instrumento.

Un primer factor que se ha identificado como determinante en la implementación de las ZRC, es la capacidad de interacción entre los actores. Solo a partir de una relación dinámica con entidades públicas, actores privados y sectores sociales, los campesinos logran desarrollar sus capacidades y conocimientos para aprovechar las oportunidades y promover estrategias para avanzar en la implementación. Además de crear sus propias redes, formas de organización y dinámicas autónomas, que se ajustan a un proceso de gobernanza local que les permite participar en los poderes públicos, siendo el territorio el punto de partida para la elaboración y ejecución de las políticas (Bifulco 2017).

Para el caso donde sí se ha implementado legalmente la ZRC, es evidente esta interacción entre actores, tanto entidades públicas del orden local, nacional, regional e internacional, como actores privados o no gubernamentales y la asociación campesina, mantienen relacionamiento constante sea por medio de mesas de negociación, encuentros y la financiación de proyectos en los territorios. En estos espacios los actores locales promueven sus ideas e intereses, construyen valores y símbolos sobre el derecho a la identidad y cultura campesina bajo la consigna del derecho a la tierra, al territorio y el derecho a gobernar desde sus bases organizativas. Sobre esta apropiación del instrumento de ZRC, los campesinos asumen responsabilidades a partir del desarrollo de estrategias y herramientas como la estructura organizativa, la participación en

espacios de toma de decisiones, como veedores de los procesos públicos y generan iniciativas desde el orden territorial que muchas veces se desconoce en el orden nacional.

Por su parte, en el caso de la articulación con actores políticos administrativos se hace necesario ir más allá de los consensos que en su mayoría han sido impulsados por los actores locales, y pasar a la articulación entre los diferentes instrumentos legales, debido a que no existe una relación entre lo establecido para la implementación de las ZRC e instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Rural y Planes de Desarrollo Nacionales, es el caso de los parámetros establecidos en la ley 160 de 1994 sobre la titulación de baldíos, que no cuentan con respaldo para su cumplimiento en dichos planes y así avanzar en la entrega de tierras para la población campesina, así como en la financiación de proyectos productivos que hasta la actualidad benefician a una mínima parte de pequeños y medianos productores.

En este sentido, es importante que se diseñen estrategias para la articulación entre los diferentes instrumentos creados por las autoridades públicas, estos responsables directos de la implementación de la política agraria y lo relacionado con las ZRC, así como considerar y reconocer las dinámicas internas y las instituciones comunitarias al interior de las organizaciones sociales, de tal forma que se fomenten directrices gubernamentales para la inversión, la gestión de bienes públicos, la resolución de conflictos, la generación de capacidades y la participación de los campesinos en espacios de toma de decisiones.

La interacción con los diversos actores en el proceso de las políticas públicas, es un ejercicio de corresponsabilidad, en el que las autoridades públicas, el mercado y la sociedad son quienes participan en el desarrollo de las políticas, un proceso al que Bifulco (2017) caracteriza como gobernanza multinivel, donde una red de actores de distintos niveles de gobierno coopera e interactúa en la ejecución de las políticas. Y también generan espacios de ajustes, de negociación de intereses, de confrontación y de aprendizaje, redefinen el problema por factores antes desconocidos y construyen explicaciones sobre sus lógicas de acción y efectos (Lascoumes y Le Galés 2014).

Sin embargo, para el caso de las ZRC esta gobernanza multinivel aún requiere de coordinación entre los diferentes actores, principalmente frente a la definición de responsabilidades, que podría generarse mediante el diseño de una política pública para las ZRC, y así avanzar en la consolidación de una institucionalidad con funciones claras, principalmente desde la ANT como máxima autoridad para la implementación de las ZRC, así como la definición de roles que le corresponde a las comunidades, organizaciones sociales y sectores privados.

Otro de los factores que influye de manera determinante en este proceso son las ideas que los actores utilizan como recurso. En los casos de estudio se observa como los campesinos desde sus símbolos y representaciones han construido una interpretación del problema y la solución a partir de su cultura campesina y las reivindicaciones sociales y territoriales, estas ideas son guiadas por los lineamientos de la organización social, que se constituye como una institución informal regida por normas, reglas y procesos autónomos de los territorios campesinos.

Estas ideas se han configurado en medio de diversos factores, como es el caso del escenario de conflicto social y armado en Colombia, que ha despojado a los campesinos de sus tierras, violentado sus vidas y territorios, sumiéndolos en la pobreza, miseria y abandono estatal. Frente a este escenario, los campesinos han desarrollado capacidades de resiliencia en su entorno comunitario y cultural, y a partir de sus formas de vida, valores y costumbres, han adoptado ideas orientadas hacer frente a las desigualdades sociales del sector rural, que a su vez se han ido construyendo por la influencia de sectores organizados, sociales e institucionales.

También se presenta las ideas paradigmáticas que han adaptado los actores desde su posición, en el caso de los campesinos han organizado sus acciones y estructura organizativa a partir de la influencia de teorías desarrolladas por escuelas de pensamiento, como las ideas orientadas a construir el socialismo reivindicando los derechos a la propiedad y medios de producción de las clases trabajadoras, y así lograr la igualdad social, política y económica para toda la población. Bajo esta doctrina los campesinos han construido un discurso sobre el derecho a la propiedad de la tierra, condiciones para la producción, transformación y comercialización, así como la igualdad de derechos sociales y políticos, para lograrlo se han apoyado en ideas programáticas postuladas

por expertos, que a partir de su conocimiento técnico y empírico han construido documentos, guías, planes y programas sobre los diversos temas relacionados con el desarrollo rural.

Estas ideas programáticas también se han convertido en el principal recurso de los actores políticos administrativos, al tener a su disposición profesionales y técnicos que han desarrollado guías y planes en favor de los intereses del Estado y desde una perspectiva paradigmática orientada por ideas neoliberales. De ahí que en los espacios de negociación y consenso con las comunidades campesinas se presenten disputas, al tratar de imponer ideas que favorecen la intervención del mercado y capital extranjero, sobre las ideas en favor del mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y la equitativa distribución de la tierra, siendo los objetivos y principios por la cual fue creada la política.

Al desconocer los marcos cognitivos de los campesinos y sobreponer las ideas de los expertos, se han vinculado al proceso la opinión pública de diversos sectores sociales y las ideas programáticas de actores privados como organizaciones no gubernamentales, en favor de los intereses de la población campesina legitimando así las demandas de este sector ante las autoridades del Estado. Desde diálogos universitarios, hasta el apoyo político de congresistas y partidos políticos, y la financiación de proyectos y estrategias para el fortalecimiento de los territorios campesinos, han visibilizado y acompañado la lucha constante por la reivindicación de sus derechos.

Otro de los factores determinantes que influyen en el proceso de implementación son las instituciones, por su parte las instituciones públicas han mantenido una estructura tradicionalista de los diversos organismos estatales del sector agrario, puesto que desde la reforma agraria propuesta en 1961 y que se reforma en la ley 160 de 1994, si bien se ajustan los objetivos y disposiciones de la política, pero no se actualizan las diferentes corporaciones en sus funciones y visiones que respondan al cumplimiento de lo planteado en la política. Solo hasta el año 2015 se inicia un proceso de liquidación del antiguo Inocoder y se crea la ANT, que asume los nuevos retos del posconflicto y hasta la actualidad se desconocen los resultados que pueda generar, pero que es el actor principal en el desarrollo de la política.

A su vez, esta organización tradicionalista del Estado tampoco responde a contrarrestar las problemáticas estructurales del país, como el conflicto armado, la concentración de la tierra, la desigualdad social, que se agudizan al adoptar ideas neoliberales abiertas a la globalización, a la intervención en el territorio nación de entes supranacionales, la descentralización y las nuevas tecnologías de la información, que al penetrar en las instituciones estatales no se ajustan a la realidad y el contexto de una sociedad tan dinámica y diversa, provocando así, la vulneración de la soberanía y condicionando la política social y económica bajo los lineamientos de los entes internacionales.

Para el caso de los actores locales, las instituciones se han configurado desde sus marcos y representaciones, pues son las organizaciones campesinas de base las que impulsan los procesos de implementación de las ZRC, además de ser el recurso más importante para la defensa del territorio, el exigir al Estado condiciones de vida digna, el construir sus propias dinámicas organizativas y generar procesos de gobernanza local. Sobre esta estructura se crean disposiciones, se regulan acciones, se adquieren otros recursos y se convierte en una herramienta para interactuar con las instituciones públicas y actores privados.

Con la influencia de las ideas, los intereses y los recursos, y la relación de los actores locales con actores institucionales y privados, se ha configurado en el ámbito local un “capital social”, que va creciendo y haciendo cada vez más fuerte los patrones de interacción y comunicación para la implementación de las ZRC, si existe mayor comunicación entre los campesinos, las normas y símbolos guían sus acciones y se antepone el interés colectivo antes que el individual se promueve la acción colectiva y se refuerzan las capacidades de los actores, haciendo que este capital social sea cada vez grande.

En esta misma perspectiva retomamos la visión de Bifulco (2017), al establecer la importancia del capital social como una herramienta que permite a los actores locales participar activamente en la ejecución de las políticas, considerando condiciones de igualdad y libertad de la que estos dispongan. La igualdad implica reconocer que los actores poseen características diferentes sean en términos personales, sociales y económicos, por tanto, el acceso a los recursos no necesariamente garantiza que las personas intervengan en el proceso de la política, para ello, es

necesario explotar las capacidades de los individuos, darles oportunidades sociales e instituciones que les permitan desarrollarse y adquirir la capacidad de expresarse, decidir, debatir y protestar sobre los asuntos públicos.

Por otra parte, para el caso de la ZRC sin reconocimiento legal, la interacción con los diversos actores que participan en la implementación, es débil, en el orden local mantienen una interacción intermitente con la alcaldía municipal, y en el orden regional y nacional no existe una relación directa. Una de las causas se debe a las ideas políticamente conflictivas y contenciosas de los actores locales, orientadas hacer frente a los actores políticos administrativos, sin considerar su importancia en la implementación del instrumento, esto por la influencia de sectarismos que han llevado a los campesinos a una desarticulación al interior del movimiento social, que no les ha permitido ser estratégicos y pragmáticos frente a los actores públicos, y de igual forma han limitado el apoyo de los actores privados, necesario para avanzar en el desarrollo de la ZRC.

Sin embargo, el considerar al sector privado y a las entidades públicas como principales actores a los cuales se debe contrarrestar, es una idea que ha venido cambiando, en la actualidad estos actores locales identifican como una debilidad esta falta de interacción, por ello, han fomentado espacios de diálogo y encuentro que aún se deben fortalecer, pero que han dado paso a nuevas formas de comprender y reorientar la implementación del instrumento en favor de sus intereses.

Este cambio en sus ideas es orientado por el aprendizaje social que los campesinos han adquirido con el paso del tiempo, pues cuando la política no responde a las condiciones sociales y económicas por las que fue creada, observan de otras políticas e impulsan nuevos procesos.

También ha sido importante el papel de expertos en el estudio del sector rural, que asesoran al Estado y a las comunidades locales frente a cómo intervenir en el problema público, por tanto, la experiencia y el nuevo conocimiento hace que los campesinos reorienten sus ideas y acciones.

Otro de los factores determinantes en la implementación del instrumento, 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 como 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 las ZRC. Recursos como el derecho, la información y el tiempo no tienen

mayor diferencia en los dos casos de estudio, las herramientas jurídicas y legales, y el conocimiento que tienen los campesinos sobre el instrumento son recursos que se poseen en las mismas condiciones, y en el caso del recurso tiempo, se presenta como una dificultad al ser un recurso que tienen a su favor principalmente los actores políticos administrativos.

Sin embargo, existe diferencia en otros recursos que influyen de manera directa en el proceso de implementación. En el caso donde sí se implementa la ZRC se cuenta con personal con formación académica sobre las diversas áreas (político, organizativo, educativo, cultural, económico y demás), generando mayor beneficios sociales y recursos económicos para la zona. Otro de los recursos importantes han sido los medios financieros, puesto que al tener a su disposición fuentes de financiación para la ejecución de los planes y proyectos, se avanza en el fortalecimiento y desarrollo de la zona.

El caso positivo en la implementación también cuenta con el recurso organizativo, al mantener una estructura administrativa sólida en el territorio, que a su vez se relaciona con el recurso del personal que tiene a su disposición, además de la interacción con diversos actores en el territorio, sean asociaciones, sindicatos, JAC y demás organizaciones civiles, se crea no solo una estructura organizativa fuerte, sino una institución formal que guía a los campesinos en sus acciones, valores y símbolos.

También hacen uso del consenso, generando espacios donde se establecen acuerdos y coaliciones, a su vez este recurso se impulsa por el recurso del personal por la capacidad de los actores en conocimientos académicos y estratégicos en la negociación. La infraestructura es otro de los recursos importantes, si se tiene mayor acceso a los espacios de comunicación, encuentro y bienes materiales, entonces las comunidades fortalecen sus relaciones sociales y poseen mayor autonomía para avanzar en el proceso.

De igual forma, el recurso de la fuerza influye en la implementación, las acciones colectivas (movilizaciones, paros, cierres de vías, entre otros) son herramientas estratégicas que poseen los campesinos, y las cuales han ido fortaleciendo por tratarse de una medida inmediata sobre la cual los actores políticos administrativos se sientan a negociar. Por su parte, el apoyo político legitima

los procesos que se requieran en la implementación, puesto que son las bases legales las que permiten que se lleve a cabo la ejecución o la modificación de la política, así como el apoyo de actores políticos, partidos políticos y los diversos sectores sociales.

Por su parte, en el caso de la ZRC sin reconocimiento legal, los recursos no se poseen en las mismas condiciones y la forma como son utilizados no permite avanzar en el desarrollo de la zona. El personal y los recursos financieros son escasos, la estructura organizativa a pesar de ser sólida en el orden territorial, no incide en las estructuras regionales y nacionales, los espacios de consenso son reducidos, y aunque se cuenta con la fuerza de movilización logrando espacios para la negociación y el acuerdo, se pierden oportunidades para obtener recursos económicos, proyectos y demás por la falta de conocimiento y personal idóneo en las diversas áreas.

Por tanto, 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 a través de las instituciones como en las estrategias de los actores, así como sus intereses y sus recursos, explica el resultado diferencial durante la implementación. Como bien recordamos en la selección de los casos se observó que las proposiciones de comparación son semejantes, sin embargo, el resultado es diferente, es precisamente la forma como se configuran estas variables en cada territorio y la interacción entre los elementos particulares de cada uno de los factores identificados, en cada caso, lo que permite que se avance o no en este proceso.

Para impulsar los procesos de influencia en las políticas, de abajo hacia arriba, las comunidades requieren manejar ciertos recursos, como el conocimiento tanto académico como práctico, deben utilizar diversas herramientas de aprendizaje para el saber hacer, saber a dónde ir, con quién comunicarse e interactuar, el cómo plantear, discutir, proponer un problema y una solución. No se trata que solo las instituciones públicas vean las políticas públicas como resolución de problemas, por el contrario, esta investigación nos muestra que frente a una misma oportunidad las comunidades obtienen resultados distintos, la diferencia radica en aquellos que logran actuar colectivamente y organizarse para alcanzar objetivos comunes.

Lista de referencias

- Acevedo, Álvaro. 2015. "El frente nacional: legitimidad institucional y continuismo bipartidista en Colombia (1958-1974)". *Económicas CUC* 36 (1): 27-42, doi: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.36.1.2015.22>
- ACVC-RAN (Asociación Campesina Valle del Río Cimitarra-Red Agroecológica Nacional). 1998. *Zona de Reserva Campesina Valle del Río Cimitarra. Plan de Desarrollo sostenible*. Asociación Campesina Valle del Río Cimitarra.
- ACVC-RAN (Asociación Campesina Valle del Río Cimitarra-Red Agroecológica Nacional). 2009. *Qué es la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra?* Obtenido de <https://www.prensarural.org/acvc/presentacion2009.pdf>.
- Aguilar, Luis. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- 1993. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- 2011. *Política pública*. México: Siglo XXI editores, s.a./ Biblioteca básica de administración pública.
- Arévalo, Karol. 2011. *Las reservas campesinas, una aproximación a las organizaciones campesinas desde su experiencia política*. Tesis de maestría, Bogotá: Universidad Javeriana.
- Ballesteros, Huber. 2016. "40 años de lucha, dignidad y resistencia". *FENSUAGRO*: 1-64.
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Barraclough, Solon. 1968. *Notas sobre tenencia de la tierra en América Latina*. Santiago de Chile: Icirra.
- Béland, Daniel. 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Montréal: 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. doi, 10.1023 / A: 1006871114987.

- Cardoza, German. 2015. *Vacíos jurídicos y oportunidades. Zonas de Reserva Campesina*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.
- CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). 2013. *La política de reforma agraria y tierra en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Informe, Bogotá: Imprenta Nacional.
- Crozier, Michel, y Erhard Friedberg. 1990. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Editorial Alianza Mexicana.
- De Ferrati, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, y Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Washington, D.C: The World Bank.
- Duarte, Carlos. 2015. *Desencuentros territoriales: la emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- ECOSUR (Corporación Ecológica Educativa), FUNDECIMA (Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano), INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 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.
- Eguren, Fernando. 2011. *Acaparamiento de tierras. Reflexiones a partir de estudios de casos*. Informe, Santiago de Chile: FAO.
- Engeli, Isabelle, y Christine Rothmayr. 2014. *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Estrada, Jairo. 2013. *Territorios Campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), y ANT (Agencia Nacional de Tierras). 2018. *Las zonas de reserva campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá: FAO/ ANT.
- Fajardo, Dario. 2010. "Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento?". *Agencia Prensa Rural*. 25 de Mayo de 2010. <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4066> (último acceso: 28 de Enero de 2019).

- Fontaine, Guillaume. 2014. "El análisis de políticas en la sociología de la acción pública". *Rev. Investig. Altoandin* 16 (2): 5-16. doi, <http://dx.doi.org/10.18271/ria.2014.53>
- 2015. *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO Ecuador/ ANTHROPOS Editorial.
- 2017. "Comparative Public Policy". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*: 1-24. doi, 10.1093/acrefore/9780190228637.013.134
- George, Alexander, y Andrew Bennett. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Gómez, Sergio. 2018. "La tierra y las reformas agrarias en América Latina: una mirada al pasado y prespectivas". En *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe*, de Bernardo Mancano, Luis Felipe Rincón y Regina Kretschmer, 205-232. Buenos Aires: NERA/ Fundacao Perseu Abramo/ CLACSO.
- Gordillo, Gustavo. 1999. "La ansiedad por concluir. La débil institucionalidad de las reformas estructurales". *Revista Mercado de Valores* 59 (10): 12-26. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/quiensom/rlc/gordillo/Docs/ansiedad.htm
- Herrera, Luz Angela. 2003. *Región, desarrollo y acción colectiva. Movimiento de Integración del Macizo Colombiano*. Bogotá: CINEP.
- Howlett, Michael. 2009. "Understanding Public Policy: Theoretical Approaches". En *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, de Michael Howlett, M. Ramesh y Anthony Perl, 17-49. Canada : Oxford University Press.
- Huertas, Angelica. 2008. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". *Política y Cultura* 30: 119-134. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>
- Huffington, R, G, Mesa, G, Tobón, C, Quesada, y Y, Silva. 2013. En *Territorios Campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*, de Jairo Estrada, 117-146. Bogotá: INCORA/ Universidad Nacional de Colombia.
- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 2013. "Procedimiento Zonas de Reserva Campesina". *Área de Manejo Especial La Macarenan* . 5 de Octubre de 2013.

http://www.ame-macarena.org/archivos-285-Doc_Reunion_Nr_11_GGAMEM.html
(último acceso: 30 de Enero de 2019).

INCODER. 2013. (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), (ACIT) Asociación Campesina de Inza Tierradentro, (PUPSOC) Proceso Unidad Popular del Suroccidente Colombiano. *Estudio de tenencia de tierras. Convenio 069 de agosto 3 de 2012*. Bogotá: INCODER/ ACIT/ PUPSOC.

Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.

Kay, Cristóbal. 2001. "Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina". En *El mundo rural en la era de la globalización: incestidumbres y potencialidades*, de Francisco García Pascual, 337-430. Madrid: Universidad de Lleida/ Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación.

—2009. "Estudios rurales en América Latina en el período de la globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?". *Revista Mexicana de Sociología* 71 (4): 607-645. Recuperado de, <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v71n4/v71n4a1.pdf>

—2014. "Visión de la cocentración de la tierra en América Latina" En *La concentración de la tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*, de Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa North, 15-42. Quito: FLACSO Ecuador/ ABYA YALA/ SERIDAR.

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. Recuperado de, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521/18378>

Landman, Todd. 2011. *Política Comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.

Lasswell, Harold. 1971. *Pre-View of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier.

Le Galès, Patrick. 1998. "Régulation, gouvernance et territoire". En *Les métamorphoses de la régulation politique*, de B Jobert y J Commaille, 1-44. Paris: LGDJ.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

- 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. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n19/n19a15.pdf>
- Machado, Absalón. 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.
- 2009. *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mayer, Igor, C, van Daalen, y Pieter W. G. Bots. 2018. "Perspectives on Policy Analysis. A Framework for Understanding and Design". *Routledge Handbook of Policy Design*: 161-179.
- Mayntz, Renate. 2005. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, de Agustí Cerrillo I Martínez, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mazmanian, Daniel, y Paul Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glendale: Scott Foresman.
- Medellín, Pedro. 2004. "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". *SERIE Políticas sociales*: 1-48. Recuperado de, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/1/S047566_es.pdf
- Méndez, Yenly Angélica. 2011. "Zona de Reserva Campesina ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria". *Agencias Prensa Rural*. 13 de Enero de 2011. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article5172> (último acceso: 28 de Enero de 2019).
- Mesa Regional Permanente de Trabajo por la Paz del Magdalena Medio. 1999. *Plan de Desarrollo y de Protección Integral de los Derechos Humanos del Magdalena Medio*. Barrancabermeja: Mesa Regional Magdalena Medio.
- Mill, John. 1843. *A system of logic. Ratiocinative and inductive*. Nueva York: Eighth Edition.

- Mintrom, Michael. 2013. "Public Policy Debate and the Rise of Policy Analysis". En *Routledge Handbook of Public Policy*, de Eduardo Araral, Michael Howlett, M Ramesh, Scott Fritzen y Wu Xun, 3-16. Oxon: Routledge.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Ordoñez, Freddy. 2012. "Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate". *Instituto Latinoamericano para una sociedad y un Derecho Alternativo ILSA*: 1-52. doi, 978-958-8341-43-9.
- Ortiz, Cesar, 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.
- O'Toole, Laurence. 1995. "Rational Choice and Policy Implementation: Implications for Interorganizational Network Management". *American Review of Public* 25: 43-57.
- Pérez, Manuel. 2007. "Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Colombia". *Revista Javeriana*: 68-77.
- Peters, Guy, y Jon Pierre. 2005. "¿Gobernanza sin gobierno? replanteándose la administración pública". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo I Martínez, 123-144. Madrid: Instituto Nacional Instituto Nacional.
- Piñeiro, Martín. 2009. *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: FAO.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. *Colombia rural Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: PNUD Colombia.
- Pressman, Jeffrey L, y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California.
- PUPSOC 2013. (Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano), ACIT (Asociación Campesina Inza Tierradentro), e INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). *Estudio de Tenencia de tierras. Convenio 569 de agosto 3 de 2012*. Bogotá: INCOCER/ 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*: 225-251, doi: 10.25100/prts.v%vi%i.4478
- 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, 99-122. 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. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf>
- Roth, André-Noel. 2014. "Estado, política pública y análisis de políticas públicas". En *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, de André-Noel Roth, 23-63. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, M. 2015. "Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia". *Eutopía* 8: 45-56. Recuperado de, <http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.8.2015.1826>
- Salazar, Carlos. 1999. *Las políticas públicas*. Bogotá: Javegraf.
- 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.
- Sandström, Annica, y Lars Carlsson. 2008. "The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance". *The policy of studies journal* 36 (4): 497-524. doi, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x>
- Shneider, Sergio. 2009. "Territorio, Ruralidad e Desenvolvimiento". En *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, de Fabio Lozano y Juan Ferro, 35-108. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Smith, Kevin, y Christopher Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. New York: Westview Press.
- 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.
- Trochim, William. 1989. "Outcome pattern matching and program theory". *Evaluation and Program Planning* 12: 355-366. doi, [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(89\)90052-9](https://doi.org/10.1016/0149-7189(89)90052-9)
- Yin, Robert. 2014. *Case Study Research: design and methods*. Los Ángeles: SAGE.
- Zittoun, Philippe. 2016. "Hacia un enfoque pragmático de la acción pública". *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 3 (1): 9-32. doi, <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2316>