

2017

Alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en zonas de reserva campesinas desde un enfoque de desarrollo territorial

Laura Camila Ramírez Moreno
Universidad de La Salle

Claudia Marcela Yaya Acero
Universidad de La Salle

Diana Marcela Valbuena Roncancio
Universidad de La Salle

Miguel Ángel Acosta Niño
Universidad de La Salle

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo

Citación recomendada

Ramírez Moreno, L. C., Yaya Acero, C. M., Valbuena Roncancio, D. M., & Acosta Niño, M. Á. (2017). Alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en zonas de reserva campesinas desde un enfoque de desarrollo territorial. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/119

This Tesis de maestría is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo – MEGD by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**Alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en zonas de reserva
campesinas desde un enfoque de desarrollo territorial**

Trabajo de investigación presentado para optar al título de:

Magister en Estudios y Gestión del Desarrollo

Universidad de La Salle, Bogotá

Laura Camila Ramírez Moreno, Claudia Marcela Yaya Acero, Diana Marcela Valbuena

Roncancio, Miguel Ángel Acosta Niño

Mayo 2017

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar los alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina desde un enfoque de desarrollo territorial. Para ello fue necesario establecer un estudio histórico – estructural del mundo rural teniendo en cuenta aspectos como la propiedad de la tierra, el uso potencial de los suelos, la relación del problema rural con los poderes locales y regionales existentes, los problemas en el acceso a la tierra por parte del campesinado, el uso de los recursos institucionales otorgados por el Estado, establecimiento de normatividad y la economía del mercado. Lo que permite, establecer un panorama general de la compleja situación del campesinado, y cómo estos factores, inciden en su lucha por el reconocimiento, como parte esencial del desarrollo territorial.

De esta manera, se realizó un ejercicio crítico del discurso desde la ley y desde las vivencias de lo rural, vislumbra una situación ambivalente, pues si bien la ley otorga el reconocimiento a lo rural, la voluntad política de las instituciones estatales desampara la generación de acciones tendientes al fortalecimiento del territorio y el reconocimiento del campesinado. Como alcance surge la autogestión comunitaria que tienen las Zonas de Reserva Campesina para el reconocimiento de sus derechos, pero esto se enmarca en contextos que restringen el progreso del campo como; homogenización de la tierra, ausencia de las instituciones para garantizar el ordenamiento territorial en las ZRC, tenencia de la tierra por terratenientes y transnacionales y la no titulación de la tierra para el campesinado.

Lo anterior permite brindar la construcción de alternativas y recomendaciones para una futura política pública de ordenamiento territorial para el sector rural, que posibilite un desarrollo endógeno a partir del reconociendo del campesinado, en la construcción de nuevas oportunidades para las personas que habitan el campo colombiano.

Palabras claves: territorio, desarrollo territorial, zonas de reserva campesina y ordenamiento territorial.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the scope and limitations of the law of territorial organization in the peasant reserve zones from a territorial development approach. It was necessary to establish a historical - structural study of the rural world, taking into account aspects such as land ownership, potential use of soils, the relationship of the rural problem with existing local and regional powers, problems in access to The earth by the peasantry, the use of institutional resources granted by the state, establishment of regulations and the market economy. This allows an overview of the complex situation of the peasantry, and how these factors affect their struggle for recognition as an essential part of territorial development.

In this way, a critical exercise of the discourse was carried out from the law and from the experiences of the rural, it envisages an ambivalent situation, because although the law grants recognition to the rural, the political will of the state institutions forsake the generation of Actions tending to the strengthening of the territory and the recognition of the peasantry. As it emerges the community self-management having Peasant Reserve Zones for recognition of their rights, but this is framed in contexts that restrict the progress of the field as homogenization of the earth, absence of institutions to guarantee the territorial organization in ZRCs, land acquisition by landowners and transnationals, and non-titling of land for the peasantry.

The above allows the construction of alternatives and recommendations for a future public policy of territorial ordering for the rural sector, allowing an endogenous development based on the recognition of the peasantry, in the construction of new opportunities for people living in the Colombian countryside.

Keywords: territory, territorial development, peasant reserve areas and territorial ordering.

Tabla de Contenido

Introducción.....	5
Capítulo 1. Marco Teórico.....	8
1. La perspectiva para comprender el Desarrollo	8
1.1 Enfoque de desarrollo rural	10
1.1.1 Características del enfoque de Desarrollo rural.....	10
1.2 Enfoque de desarrollo territorial.....	13
Componentes del desarrollo territorial.	14
2. Las Zonas de Reserva Campesina	15
3. Marco legal.....	23
Capítulo 2. Metodología.....	30
1. Metodología Cualitativa.....	30
2. Métodos: Análisis Crítico del Discurso y Análisis de Contenido	31
3. Técnicas de recopilación de la información	33
3.1 Análisis Documental	33
3.2 Entrevista semi-estructurada.....	34
3.3 Análisis e interpretación de los datos	35
Capítulo 3. Resultados.....	37
3.1 La ley en contravía a la realidad del campesinado	37
3.2 Lo rural, escenario de fuerza y perseverancia	42
3.3 Contextos que restringen el progreso del campo	45
Conclusiones.....	60
Referencias Bibliográficas.....	65

INTRODUCCIÓN

Para referirnos al campesinado en Colombia se debe precisar en primera instancia la constitución política de 1991 que en su artículo 64 plantea como “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 la calidad de vida de los campesinos” (Corte constitucional y Consejo superior de la Judicatura, 1991 p. 23).

Aunque se reconoce al campesinado a partir de sus territorios, de sus costumbres, de su modo de vida se le otorga el rol de ciudadano, promoviéndole también, a través de un trato diferencial, a continuar con sus prácticas y tradiciones, en relación con la tierra, su conservación, explotación, usufructo y su vocación agraria. Sin embargo, esto no ha sido posible entre otros, por la presencia del marcado conflicto armado interno que ha influido directamente en el campesinado y su quehacer dentro del territorio:

El campo ha sido el escenario de la confrontación armada y desde allí ha salido el grueso de las más de cuatro millones de personas internamente desplazadas -desde mediados de la década del ochenta a la fecha-, hecho que va unido al abandono forzado y el despojo de bienes, presentándose, de un lado, el desplazamiento forzado y el despojo como consecuencia del conflicto y, por otro, el conflicto como consecuencia de la necesidad de desplazar y despojar (INCODER, 2012 p.30)

De esto dan cuenta investigaciones recientes sobre la tenencia y las relaciones de producción en las tierras del país, debido a que producto del fenómeno del desplazamiento y desprotección del campo, se puede entrever una “cúpula estructurada donde un pequeño número de propietarios son los que controlan porciones significativas de la tierra y son quienes hasta ahora han incidido en las políticas públicas del Estado y en la toma de decisiones relacionadas con la propiedad de la tierra y el uso inadecuado del suelo, conllevándola hacia zonas periféricas de la frontera agraria o hacia zonas marginales de los centros urbanos, que redundan en diversos conflictos sociales” (CINEP, 2014 p.12).

Ante esta situación de tenencia marginal y desuso en actividades agrícolas tradicionales, algunos líderes y lideresas campesinos/as propician acciones de hecho para proteger sus prácticas agrícolas y retomar las tradicionales, además de manifestarse como actores campesinos, organizados y empoderados desde la importancia que le otorgan a sus territorios y a su papel, para el desarrollo del país. Así pues, se gestan movimientos campesinos, como los generados producto de las marchas cocaleras, los cuales consiguieron por la fuerza de su accionar y de sus argumentos, que el Estado se comprometiera en la definición y conformación de las Zonas de Reserva Campesina - ZRC.

La consecuencia de la fuerte movilización de los campesinos de las zonas de colonización de finales de los años 80 se materializó en la Ley 160 de 1994 y se reglamentó por el Decreto 1777 de 1996, comenzando a aplicarse como un piloto, mediante la conformación inicial de dos zonas de reserva. La cuales son Guaviare y Pato-Balsillas (San Vicente del Caguán), conformadas en el año de 1997, seguido a esto se aprobó en el año de 1999 las zonas de reserva del Sur de Bolívar y Cabrera (Provincia del Sumapaz), para el año 2000 se decretó como reserva campesina el Bajo Cuembí y Comandante Perla Amazónica y para el año 2011 se decretó como zona de reserva el Valle del Rio Cimitarra. A la fecha estas son las zonas de reserva legalmente constituidas.

La Ley de ZRC, define entre otras las siguientes prioridades:

(I) Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; (II) Evitar corregir los fenómenos de inequitativa concentración, (...), (III) Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en la zonas respectivas; (IV) Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos; (V) Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política; (VI) Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural; y finalmente, (VII) fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional (INCODER, 2012).

Partiendo de las características propias de las ZRC, se hace necesario tener un acercamiento al concepto de políticas públicas definidas como “cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado” (Lahera, 1999 p.98) con respecto a la figura de las ZRC este es una de las principales motivaciones para fortalecer su prioridad como comunidad organizada pues si bien fundamentan la importancia de reconocer al campesinado Colombiano como actor político es necesario contar con percepciones dadas desde su cotidianidad.

Por tal razón esta investigación tiene como principal motivación, establecer un estudio analítico sobre la ley de ordenamiento territorial y su incidencia directa en las ZRC, argumentado desde los alcances y limitaciones presentadas, que permita brindar la construcción de alternativas y recomendaciones a una política pública de ordenamiento territorial para el sector rural vigente, contribuyendo así al desarrollo del campo en Colombia, posibilitando un desarrollo endógeno a partir de la práctica agrícola basada en el cuidado y preservación del medio ambiente, además de favorecer y reconocer la importancia de los campesinos, en la construcción de nuevas oportunidades para las personas que habitan el campo colombiano.

Es así que se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina?

La investigación se presenta en tres capítulos, el primero hace referencia al marco teórico, el segundo corresponde al marco metodológico y el tercer capítulo hace referencia a los resultados.

Capítulo 1. Marco Teórico

Con el propósito de facilitar al lector la directriz de la presente investigación, a continuación se hace un acercamiento en primera instancia a la concepción de desarrollo y cómo este ha tenido una evolución, fundamentada desde la necesidad por el comprender lo complejo del ser humano y sus dinámicas sociales, además cómo se incorpora la necesidad de entender el entorno en el que se habita y propiciar opciones de desarrollo fundamentadas en el cuidado del medio ambiente. Es así como se hace un acercamiento al enfoque de desarrollo rural, además se enfatiza en la concepción del desarrollo territorial en aras de comprender la importancia de la tierra para las ZRC sujetos participantes de esta investigación.

Por otro lado, se hace necesario comprender la ley de ordenamiento territorial con miras de brindar al lector una síntesis acerca de las zonas de reserva campesina - ZRC y cómo se logra la consolidación de esta figura de organización campesina en pro de sus derechos.

1. La perspectiva para comprender el Desarrollo

La definición del desarrollo tiene múltiples enfoques si se lee a partir de los cambios en el modelo predominante, así como de las transformaciones en la fundamentación de su discurso. La variedad en modelos y su representación discursiva tiene relación directa con las dimensiones de tiempo y espacio que lo adoptan de acuerdo con las escuelas del pensamiento económicas y sociales que lo estudian y las coordenadas territoriales en donde estas visiones se originan, como lo plantean los autores Mujica y Rincón (2006) en su escrito acerca de las concepciones del desarrollo en el siglo XX, donde hacen un recuento acerca de la evolución del desarrollo y cómo esta concepción ha variado con respecto a las dinámicas sociales presentadas, así pues plantean que alrededor de los años 70 y 80 la concepción de desarrollo se pensaba desde lo económico manifestando “al mercado como la única manera de superar el estancamiento económico, pues sus mecanismos serían los únicos capaces de superar el problema de la pobreza, ya que pueden asegurar a largo plazo el pleno empleo” (Mujica, 2006, p. 208) para ese entonces el desarrollo era pensado desde

lo económico, donde se usaba de manera simultánea y bajo la misma concepción los términos desarrollo y crecimiento económico, pero con el transcurrir del tiempo, los especialistas afirmaron que el desarrollo no se podía limitar al aspecto económico de una nación y es así como el término desarrollo es propuesto desde otra perspectiva como lo plantea Max Neef, donde se establece que la prioridad está relacionada en el reconocimiento del ser humano como un complemento de satisfactores basados en los derechos mínimos de cualquier persona, tales como salud, educación, vivienda, trabajo, ocio y además propone que para lograr el desarrollo en cualquier nación esto se debe establecer desde la autodependencia la cual se entiende desde “Las relaciones de dependencia, desde el espacio internacional hasta los espacios locales, y desde el ámbito tecnológico hasta el ámbito cultural, generan y refuerzan procesos de dominación que frustran la satisfacción de las necesidades humanas” (Neef, 1993, p.85). Con base en esta percepción el desarrollo debe estar relacionado desde lo micro hasta lo macro, donde el fin último es la plena satisfacción del ser humano, donde se complemente la atención a todas sus necesidades.

Por otro lado, Amartya Sen propone que “el desarrollo debe ser visto como un proceso de expansión de libertades fundamentales que tienen los individuos... entendiendo las conexiones económicas, políticas y sociales generales” (Sen, 1999, p. 355). Según lo propuesto por el autor el desarrollo debe ser entendido como el fin de los ciudadanos, donde a través de oportunidades puedan alcanzar las necesidades básicas, contribuyendo así a su libertad y esto a su vez se conectará con el desarrollo de una nación.

Posterior a las nociones acerca del desarrollo planteadas, se empieza a trabajar en las más recientes concepciones de la preocupación por el cuidado del ambiente y la preservación de los ecosistemas, ya que son pilar fundamental para el sostenimiento de cualquier nación, para la presente investigación es pertinente centrar la atención respecto a esta visión del desarrollo, puesto que las ZRC ponen de manifiesto que una de sus principales razones como organización es el cuidado y la producción de la tierra.

Es así como se piensa en lo rural como un espacio dinámico que promueve el desarrollo desde las dimensiones políticas, económicas, socio-culturales ambientales. A continuación se abordará el enfoque de desarrollo rural.

1.1 Enfoque de desarrollo rural

Los argumentos sobre la preocupación por el cuidado de los ecosistemas y basado en el reconocimiento del papel de lo rural en el desarrollo de un país se precisa la importancia de volcar la mirada a la dinámica presentada en las zonas rurales y cómo esto incide en el desarrollo de la nación, establecido desde una visión integral donde parte de la conjugación y articulación entre la economía, la política, la organización social, el reconocimiento socio-cultural y el aprovechamiento territorial, que favorezcan el crecimiento de este sector.

Para la presente investigación el enfoque de desarrollo rural “se concibe como un proceso que busca transformar la dinámica de desarrollo del territorio mediante una distribución ordenada de las actividades productivas, de conformidad con su potencial de recursos naturales y humanos. Tal perspectiva exige la puesta en marcha en el territorio, de políticas económicas, sociales, ambientales y culturales sustentadas en procesos descentralizados y participativos” (Sepulveda, 2008, p. 8). En ese orden de ideas, el contexto rural debe ser tomado desde una visión integral, donde no se limite sólo al sector de producción agrícola, sino que además se atribuya la ampliación de la interacción entre lo socio-cultural, lo ambiental y lo innovador favoreciendo la creación de estrategias, políticas y programas que visualicen una mayor cohesión social entre el conocimiento del territorio y las prácticas económicas que amplíen el bienestar del campesinado.

1.1.1 Características del enfoque de Desarrollo rural.

Para entender la finalidad del enfoque de desarrollo rural, es preciso establecer las particularidades a las que busca dar respuesta, es así como Vilches (2017) plantea las tres características que permiten entender el enfoque de desarrollo rural.

La primera característica hace referencia a mejorar la formación y el bienestar de los miles de millones de personas que viven en este medio (cerca de la mitad de la población mundial), erradicando la pobreza extrema y evitando su migración hacia la marginación de las mega-ciudades. La segunda característica, busca lograr una producción agrícola sostenible para asegurar que todos los seres humanos tengan acceso a los alimentos que necesitan. La tercera y última característica, pretende proteger y conservar la capacidad de los recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales.

Con base en lo anterior, el enfoque de desarrollo rural, busca responder a las necesidades reales en términos de población, dado que, “cuatro de cada cinco de los más de 172 millones de niños sin escolarizar en el mundo, viven en áreas rurales, con fuertes discriminaciones hacia las niñas; y que la gran mayoría de los cerca de 800 millones de analfabetos, jóvenes o adultos, pertenecen al mundo rural (...) La mayoría de los pobres del mundo son campesinos y analfabetos que trabajan en una agricultura de subsistencia. (...)” (Vilches, 2017, p. 48). Esta percepción de lo rural, evidencia las limitaciones existentes para consolidar un proceso de desarrollo, pues limita el potencial de lo rural con respecto al uso, cuidado y producción de la tierra, pues se debe buscar alternativas de educación en donde se priorice la importancia del uso y cuidado de la tierra para así ampliar los horizontes económicos a partir de la creación de estrategias que favorezcan tanto el bienestar de los campesinos como la economía que practican, tecnificando los conocimientos ancestrales en aras de ampliar nuevas perspectivas que favorezcan la economía campesina; esto debe ser soportado desde políticas que permitan cuidar de las zonas rurales.

Para Colombia, el desarrollo rural se ha visto limitado debido a las dinámicas sociales y de conflicto armado, el cual incidió en cambios estructurales y de migración de población campesina hacia las ciudades, como en las diferencias de la clase política dominante, con la clase obrera y el campesinado, impactando el tejido social en lo que se conoció como la época de la violencia de mediados de Siglo XX.

Desde 1936 se generaron reformas agrarias para tratar de mitigar la explosión social y cultural de los movimientos de campesinos que por lo general, fueron asociados con el partido liberal y el partido comunista, sin que estructuralmente se reivindicaran los reclamos de esta población.

A mediados de los años ochenta cobra fuerza otro factor de la historia nacional asociada con el campo como fue el fenómeno del narcotráfico, el cual, logró permear no solo las dinámicas del conflicto armado interno, de la economía regional en algunos territorios del país, sino también, las prácticas con relación al uso productivo de la tierra y a la esfera política y empresarial de Colombia.

El documento *Colombia Rural: Razones para la Esperanza*, evidencia la marcada división entre lo rural y lo urbano determinada por cambio en los modelos económicos reflejado en el aparte “Hoy lo rural y lo urbano difieren de la visión dicotómica tradicional que asimilaba lo primero con lo atrasado, lo rústico o disperso, o con el pequeño pueblito rodeado de montañas, y lo segundo con lo moderno, lo avanzado o lo refinado. En cambio, cada vez es más claro que ambos están integrados en una continuidad que impide entender a este sin aquel y viceversa, lo que se refleja incluso en la literatura” (PNUD, 2011, p. 30) esta situación se vio reflejada en la intervención estatal frente a los dos espacios en mención, limitando la modernización al escenario urbano, minimizando la importancia y los aportes de lo rural frente al bienestar del país.

Finalmente, la reivindicación de los territorios agrarios en Colombia, desde un enfoque de desarrollo rural, debe articular y satisfacer a los siguientes actores:

El territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; *la población* que vive su vida vinculada a los recursos naturales y la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; *los asentamientos* que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior, a través del intercambio de personas, mercancías e información, y *las instituciones públicas y privadas* que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema (PNUD, 2011, p. 29).

Dicha integración y articulación debe estar planificada desde el Estado, donde se promueva una mayor participación frente a los entes que regulan y facilitan el accionar social. Con respecto a la presente investigación, las ZRC se articulan desde este enfoque ya que una de sus finalidades es relacionar el cuidado de la tierra y fortalecimiento de la productividad, además de gestionar y consolidar acciones institucionales que favorezcan el campesinado colombiano.

Si se comprende la importancia de reconocer el sector rural como parte esencial del desarrollo de un país es necesario aterrizar este enfoque desde un aspecto primordial como lo es el territorio pues a partir de este se establecen acciones encaminadas al bienestar de las personas que habitan el campo. Además permite aumentar la participación del territorio, desde acciones puntuales donde se convoque a la movilización y se genere una mayor presencia institucional. Por tanto se enfatizará en el enfoque de desarrollo territorial, pues este integra diversos elementos para que se de este.

1.2 Enfoque de desarrollo territorial

Así pues el territorio es entendido como “el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas y sociales, además de ser (...) el conjunto de actores que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo” (Rozzi, Albuquerque y Pérez Rozzi, 2012, p. 59). Por tanto, es necesario entender la dinámica del territorio Colombiano y cómo su cuidado, uso, prácticas económicas, sociales y culturales varían debido a sus condiciones geográficas.

El desarrollo territorial promueve la movilización y participación de diferentes actores en las dimensiones institucional y cultural, económica, sustentable y la social y humana, como generadoras de la transformación estratégica del territorio (Rozzi, Albuquerque y Pérez, 2012). En este sentido se adoptan elementos propios del desarrollo endógeno a escala regional, territorial y local tanto en su definición, como en sus características; esto es, por ser contenedores de procesos económicos y sociales, por generar procesos de descentralización, por responder a los cambios estructurales de los modelos de desarrollo

económico en un contexto de globalización y de sostenibilidad medioambiental, entre otros y finalmente, porque asocia los actores del territorio en agentes para su desarrollo.

Para el instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2003) el enfoque de desarrollo territorial debe ser visto desde una mirada holística en donde se establecen cinco componentes esenciales en la implementación de acciones que conlleven al desarrollo del campesinado, los cuales serán abordados a continuación.

Componentes del desarrollo territorial.

- ***Multidimensionalidad.*** Entendida ésta como la articulación de las dimensiones económica, social, ambiental, político institucional donde el resultado se refleje en una mayor competitividad fundamentada desde la equidad de oportunidades la gestión y el cuidado del medio ambiente y la gobernabilidad de los territorios.
- ***La intertemporalidad y la Intergeneracionalidad.*** Hace referencia a que el campo se debe trabajar desde un sentido integrado de país donde a partir de las acciones Estatales, lo rural sea reconocido como parte fundamental para el desarrollo, esto integrado con los conocimientos ancestrales de las personas que por décadas han habitado el campo conjugando acciones que tengan mayor incidencia en el bienestar de las personas que viven en las zonas rurales.
- ***Multisectorialidad.*** Aborda la importancia de integrar en las políticas públicas las visiones desde lo económico, lo social y lo ambiental, teniendo como referencia la visión del campesinado en aras de ampliar la concepción de rural desde acciones más equitativas y productivas.
- ***Adopción de una economía de territorio.*** Entendida desde la generación de acciones que propendan a la equidad de la economía a partir de mecanismos que protejan al campesinado y sus prácticas productivas, motivando y reconociendo constantemente su labor económica.
- ***Búsqueda de una mayor coincidencia institucional.*** Se define desde el repensar una institucionalidad abierta, pluralista y democrática en donde se cuente con la participación activa de los actores vinculados en lo rural fomentando las prácticas

adecuadas de la democracia desde el reconocimiento de las personas que habitan el campo.

Estos componentes favorecerán los escenarios donde la cohesión territorial sea un contraste para la creación de políticas acordes a las realidades vivenciadas tanto en ámbitos rurales como urbanos favoreciendo el accionar de las instituciones de una manera más acorde a las realidades del territorio y reconociendo las particularidades que los identifican además de la articulación para integrarlos como escenarios pertenecientes a una misma nación.

Esta integración y articulación se debe planificar desde la óptica de la generación de políticas públicas en educación, salud, trabajo y seguridad social, desarrollo económico y principalmente, la de ordenamiento territorial que promuevan y hagan realidad, el desarrollo del sector rural.

Como alternativa a la situación rural del país y frente a la generación de acciones que conlleven a una mayor regulación con respecto a la presencia del Estado, el sector campesino promueve la creación de zonas que permitan fortalecer su quehacer agrícola dentro de la sociedad, contemplando la organización y el fortalecimiento del escenario rural como alternativa de desarrollo, es así como se da inicio a la creación de una figura que permita reconocer la labor del campesinado; en respuesta a esta solicitud, surgen las zonas de reserva campesina, las cuales se precisan a continuación

2. Las Zonas de Reserva Campesina

El trascender de la ley de ordenamiento territorial, es necesario reflejarlo en el actuar de las poblaciones, para ello se retoma una figura constituida como los son las ZRC con el propósito de entender cómo desde el marco de lo legal se reconoce o desconoce el territorio a partir de lo que establece el Estado como regulador de la normatividad.

Con el surgimiento de las ZRC se hace necesario contextualizar que el territorio colombiano y su dinámica se ha visto afectada por la alta concentración del conflicto

armado lo cual repercute en la tenencia y prácticas de la tierra, como lo plantea el CINEP (2014) quienes argumentan que el desplazamiento del campesinado hacia las urbes se da producto de los conflictos por la tenencia y uso de la tierra, además propone que en materia institucional aún se tienen muchas deudas con la población campesina ya que desde las políticas implementadas a inicios de los años 90 donde se da vía libre a la apertura económica, desencadena una serie de sucesos en contra del campesinado, como la desprotección por sus prácticas agrícolas, la presión de grupos al margen de la ley para la siembra de cultivos ilegales, el desplazamiento forzado además de la precariedad frente a la realidad de lo rural en Colombia ya que no se reconoce desde lo estadístico cifras concretas frente a la tenencia de tierra en lo rural.

Es así como las ZRC se dan en respuesta a una necesidad de reconocimiento latente, donde se establezcan prioridades para las personas que habitan y mantienen el campo. Fundamentadas en la Ley 160 de 1994, las ZRC surgen como respuesta a la necesidad de priorizar el cuidado de la naturaleza y el establecimiento de acciones organizadas encaminadas hacia los avances en planes de desarrollo sostenibles permitiendo fortalecer el papel del campesinado colombiano en el desarrollo de las distintas regiones donde hacen presencia las ZRC; además ponen de manifiesto que el establecimiento de la ZRC constituye un ejemplo para el cuidado de los ecosistemas a partir de prácticas campesinas que contribuyan al cuidado de los páramos, fortaleciendo la iniciativa de construir reservas ecológicas que permitan generar ambientes más sanos para todos.

Las ZRC buscan reconocer un mínimo vital para los campesinos y sus tierras, en aras de impulsar las prácticas agrícolas y el retorno de ellos al sector rural en Colombia, favoreciendo el desarrollo de la nación desde el fortalecimiento de la agricultura, el cuidado por el medio ambiente y la consolidación del sector rural. Con el propósito de favorecer esta iniciativa se generó la ley de ZRC, que permiten avanzar un paso en la lucha por el cuidado de la naturaleza y del campesinado, generando el reconocimiento de la población campesina, su relación con la tierra y la capacidad de generar productividad en el agro conllevando acciones que impulsen el desarrollo del país.

A continuación en la tabla 1 se relaciona la evolución con respecto a la oficialización de ZRC que se han dado a nivel nacional en donde a la fecha se cuenta con un total de 6 ZRC, constituidas en el periodo comprendido entre 1997 y 2011; además es de resaltar que las ZRC ya constituidas se encuentran ubicadas en zonas donde el conflicto armado ha estado vigente, sin embargo, la población campesina en respuesta a los actos violentos a los que han estado sometidos establecieron la ZRC como alternativa de protección a sus prácticas socio-culturales.

Tabla 1. Zonas de Reserva legalmente constituidas

ZRC	Resolución de constitución	Extensión (Has)	Territorio que abarca	Número de habitantes	Organización
Guaviare	Resolución 054 del 18 de diciembre de 1997	469.000	Municipios Calamar, El Retorno y San José del Guaviare	38.000	Coagroguviare
Pato-Balsillas (San Vicente del Caguán)	Resolución 055 del 18 de diciembre de 1997	145.115	Inspecciones Balsillas y Guayabero	7.500	Asociación Municipal de Colonos de El Pato (Ancop)
Sur de Bolívar	Resolución 054 del 22 de Junio de 1999	29.110	Municipios de Arenal y Morales	3.500	ASOHONDA en Morales COMUARENA L en Arenal
Cabrera (Provincia del Sumapaz)	Resolución 046 del 7 de noviembre de 2000	44.000	Municipio de Cabrera	5.300	Sindicato de pequeños agricultores de Cundinamarca
Bajo Cuembí y Comandante Perla Amazónica	Resolución 069 del 18 de diciembre de 2000	22.000	Centro- sur del municipio de Puerto Asís (Putumayo)	4.700	Asociación de Desarrollo Integral Sostenible Perla Amazónica (ADISPA)
Valle del Río Cimitarra	Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002 Acuerdo 041 del 22 de febrero de 2011	184.000	Dos municipios del nordeste antioqueño: Yondó y Remedios; y dos municipios del Sur de Bolívar: Cantagallo y San Pablo.	35.810	Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC)

Fuente: Zonas de reserva Campesina Elementos introductorios y de debate. Bogotá: Gente Nueva Editorial, marzo-abril 2012. P 28.

Se hace necesario mencionar las ZRC que aún están en proceso de constitución, las cuales se encuentran mencionadas en la tabla No. 2 con el propósito de ampliar espacios que el campesinado pueda trabajar, fomentando el desarrollo rural desde prácticas ancestrales y opciones alternativas para el uso adecuado de la tierra es así como en la actualidad se encuentran a la espera de aprobación 9 ZRC, las cuales han solicitado su reconocimiento entre los años 1998 hasta el 2011.

Tabla 2. Zonas de Reserva Campesina en proceso de constitución

ZRC	FECHA DE SOLICITUD	UBICACIÓN
Zona de Reserva Campesina de Lozada Guayabero Ascal-G	4 de octubre de 2001	Municipio La Macarena, Meta, San Juan del Lozada.
Zona de Reserva Campesina el Ariari Guejar AGROGUEJAR	11 de agosto de 2011 resolución No. 02059 del 11 de agosto de 2011	municipio de Puerto Rico (Meta)
Zona de Reserva Campesina de Catatumbo ASCAMCAT	11 de agosto de 2011 resolución No. 2060 del 11 de agosto de 2011	Veredas de 7 municipios de la región del Catatumbo, Norte de Santander
ZRC Montes de María 1	Resolución de inicio 189 de febrero de 2011	Municipios del Chalán, Coloso, Morroa, Ovejas, El Carmen de Bolívar, Los Palmitos, San Jacinto, San Juan Nepocumeno, María la Baja, Toluviejo, San Onofre.
ZRC Montes de María 2	Resolución de inicio 189 de febrero de 2012	Municipios de Córdoba, El Guamo y Zambrano.
Municipio de San Bernardo (Cundinamarca)	16 de mayo de 2004	Provincia del Sumapaz
Bajo Ricaurte (Boyacá).	Febrero de 1998	Municipios Moniquirá, Togüi, Santana, San José de Pare y Chitaraque
Cesar	30 mayo de 2011 resolución 1952 del 26 de septiembre de 2012	Municipios de Pailitas, Curumaní, Chiriguaná, y Chimichagua
Municipio de Curití,	16 de septiembre de 2000	provincia Guanentá y subregión ubicada sobre la margen izquierda Del río Chicamocho.

Fuente: Zonas de reserva Campesina Elementos introductorios y de debate, Bogotá: Gente Nueva Editorial, marzo-abril 2012. P 30-32.

Si bien se han logrado avances significativos respecto al reconocimiento de la figura legal de las ZRC, está se ha visto limitada por intereses para el uso de la tierra.

Para Fajardo (2000), las ZRC, han tenido una evolución partiendo de la Ley 160 de 1994 la cual hace referencia al Sistema Nacional de Reforma Agraria, define que el concepto de “Reserva Campesina” es una estrategia por parte del Estado para brindarles un reconocimiento a las comunidades organizadas por parte de los colonos, comunidades a las que les atribuyo el proceso de estabilización de la frontera agraria. Seguido a esto, es preciso aclarar que para que se denomine un lugar como Reserva es necesario contar con una comunidad organizada y que tenga una relativa estabilidad, puesto que Fajardo (2000) concibe a las ZRC como una estrategia de desarrollo regional y una herramienta direccionada a mitigar la condición de desplazamiento forzado que padece millones de campesinos, la visibiliza también como parte de una reforma en el ámbito agrario, tomando como base principal el interior de la frontera agrícola.

Por otro lado, las ZRC pueden ser concebidas como un instrumento eficaz para la prevención de situaciones de desplazamiento, así como también, plasma que esta política de tierras propiciaría un camino armónico para la estabilización económica, social y política de las poblaciones rurales en el interior de la frontera agraria.

Fajardo plantea que “las normas existentes y las experiencias logradas hasta ahora en las ZRC han generado un componente estratégico como es el reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones campesinas como gestoras de las zonas, lo cual no solamente da coherencia a la propuesta que ellas hicieran al Estado con lo avanzado hasta ahora en su desarrollo, sino que también les otorga una perspectiva válida como instrumento para estabilizar a las comunidades de colonos (Fajardo, 2000, p. 29).

Dentro de los hechos históricos que representa el origen de las ZRC, está la lucha reivindicativa de los campesinos y fuertes movilizaciones por parte de estas comunidades hacia el año de 1996, donde el segundo semestre, se desarrollaron un conjunto de protestas

por parte de esta población quienes estaban ubicadas en zonas cocaleras de Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare.

Aquellas movilizaciones surgieron por la implementación de controles, a la comercialización de insumos para el procesamiento de la hoja de coca como cemento y combustibles, también usados con fines lícitos y a las fumigaciones áreas que afectaban, tanto los cultivos de coca y amapola como el pan coger y los pastos de las comunidades.

Una de las demandas presentadas en las protestas, hacía referencia a la creación de ZRC, por lo cual el gobierno accedió a iniciar la reglamentación de la Ley 160/94 en lo referido a la figura de ZRC, es así como se crea el decreto 1777 de octubre de 1996, el cual estableció con mayor claridad los contenidos y alcances de esta figura; puesto que hasta ese momento los únicos puntos de referencia eran las expectativas de los campesinos y de los propios empresarios que contaban dentro de la ley con una figura denominada; Zonas de Desarrollo Empresarial. Para lograr dar vía a las primeras ZRC el gobierno decidió que:

Dada la falta de experiencia del gobierno colombiano en la implementación de este tipo de figura, se inició la gestión para obtener un préstamo del Banco Mundial con el fin de construir de manera participativa una metodología que hiciera operativo el concepto de las ZRC en las zonas de colonización campesina del país, y cumplir con los compromisos adquiridos frente a las comunidades, implementando tres ZRC piloto en el país, inicialmente en la región de El Pato- Balsillas (Caquetá), los tres municipios del Guaviare, y en una tercera zona por definir (Ortiz, 1989).

De acuerdo a lo anterior, Quesada (2013) indica que a nivel legal, la Ley 160 de 1994 en su artículo 80 avanzó en el reconocimiento y la concreción de las ZRC, como un instrumento de territorialización de los derechos campesinos, además se avanzó en el reconocimiento particular de los derechos culturales, económicos y sociales del campesinado. Este reconocimiento específico de derechos de orden cultural abre las posibilidades a la exigencia de un enfoque diferencial en la planeación, ejecución y financiación de la política pública, así como de espacios de participación diferenciados en clave de las particularidades culturales del campesinado.

El Artículo 1 y el 80 enmarcado en el capítulo XIII de la ley 160 de 1994, establece la ZRC, como figura preferencial para fomentar la pequeña propiedad rural, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación –de la mano de la titulación a campesinos de escasos recursos-, en el marco de la conservación ambiental y de los recursos naturales y el ordenamiento territorial.

Para abordar la temática de ZRC, es imprescindible referirse a las organizaciones campesinas, como por ejemplo la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), esta se encuentra definida como un proceso organizativo, en el cuál convergen 54 organizaciones y procesos de ZRC de diferentes regiones del país. Representando de esta manera un proceso de movilización social que impulsa y respalda políticamente la figura de ZRC, dando a conocer la realidad histórica, política, económica, social y cultural de dichas Zonas de Reserva constituidas, por constituir y de hecho, impulsando su reactivación y constitución como figura de ordenamiento territorial, ambiental, económico, social y cultural propia de las comunidades campesinas de Colombia y como un elemento primordial para solucionar la crisis agraria y lograr la paz con justicia social.

Ante esto, ANZORC ha planteado a la Sociedad y al Estado colombiano su propia definición sobre las ZRC, partiendo no solo de lo establecido en la ley, sino desde la participación activa de los propios campesinos en los encuentros nacionales de ZRC, de los cuales ha surgido propuestas fundamentales como el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina (SNZRC) y el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina (PNZRC), que permitirían fortalecer, viabilizar y dinamizar el marco jurídico de la figura en Colombia.

Algunas de las caracterizaciones realizada por ANZORC en torno a la figura son:

Somos hijos e hijas resistentes del despojo, del desplazamiento forzado, de la violencia política, de la guerra. Las ZRC son hoy parte fundamental de un movimiento campesino que se reconstruye y se reconfigura en el contexto de un prolongado proceso de persecución política y de exterminio contra el campesinado colombiano. Las ZRC son también un fiel indicador de que pese a todos los empeños para desalojar el campo y descampezinar al país,

finalmente no lo lograron, resistimos, pervivimos, aquí estamos. Hoy podemos decir desde acá con tranquilidad y con mucha responsabilidad que el conflicto por la tierra en nuestro país está abierto, que es un conflicto todavía irresuelto, que es un conflicto estructural ubicado en la génesis de la guerra y que las ZRC pueden ser el comienzo de su solución (Jerez, 2012)

A manera de conclusión, se evidencia que la figura de ZRC surge a partir de la emancipación del campesinado colombiano que lucha por la protección y cuidado de la tierra, que reactivar la economía para la ampliación del mercado agrícola, a partir del impulso para tecnificar el campo en aras de generar una mayor productividad sin dejar de lado las costumbres y arraigos culturales.

3. Marco legal

El presente marco legal tiene como finalidad, brindar al lector una guía con respecto a las leyes abordadas en la presente investigación, las cuales facilitarán la realización del análisis con respecto al ordenamiento territorial y las ZRC. Ortiz, 1989

Para entender el análisis a realizar con respecto a la normatividad que cobija el ordenamiento territorial en contraste con la realidad del campesinado colombiano, es necesario hacer hincapié en tres conceptos fundamentales como lo son *validez*, la cual refiere a la conformidad de la ley, tanto en los aspectos formales como sustanciales; la *eficacia* donde se establece que la ley es, en verdad, obedecida y aplicada y la *legitimidad* que ocurre cuando lo que mandan las leyes o lo que dictamina una autoridad es obedecido (Sentencia de Constitucionalidad No. 873 / 03 de corte constitucional, 2003 p. 3), estos conceptos permiten ampliar la visión ante el marco normativo pues si bien ya existen leyes con respecto al ordenamiento territorial y la las figuras de ZRC, se debe profundizar en la pertinencia y la correlación existente entre las mismas para así entender lo relevante y positivo de la norma o por el contrario qué vacíos y/o contrariedades se evidencian.

A continuación se presenta la normatividad utilizada en la presente investigación, la cual será contrastada con la realidad del campesinado colombiano, entendiendo que estas conforman el marco jurídico creado por Estado colombiano para reglamentar y gestionar los asuntos relacionados tanto con el uso de suelo, en general, como con las ZRC en específico. A su vez, son el principal punto de referencia para conocer la perspectiva que tienen las instituciones públicas al momento de atender los asuntos relacionados con el territorio.

La tabla 3, se realiza con el propósito de abordar los artículos concernientes al tema de ordenamiento territorial y poblaciones campesinas establecidos en el estamento mayor de la nación colombiana como lo es la constitución política de 1991; es de aclarar que los artículos mencionados a continuación cuentan con una descripción de su contenido para entender la pertinencia de lo retomado con relación a la investigación adelantada.

Tabla 3. Artículos que emergen de la Constitución política de Colombia

CAPÍTULOS/ TÍTULOS: ARTICULOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES GENERALES
Capítulo 3 De los derechos colectivos y del ambiente	
Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.	El Estado por medio de este artículo, reconoce la necesidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente, a partir de la conservación ecológica.
Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.	Este artículo refuerza el anterior en la medida en que el Estado debe ser regulador del uso de la tierra, además en caso de encontrar falencias y/o acciones que perjudiquen el ambiente deberá contrarrestarlo desde la generación de sanciones a los directos implicados.
Título XI De la Organización Territorial: Capítulo I De las disposiciones Generales	
Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.	Desde la constitución el Estado identifica la necesidad de regular el territorio a partir una ley que permita reconocer los contrastes territoriales con los que cuenta el país y así optimizar los recursos con los que se cuenta.
Título XI De la Organización Territorial: Capítulo II Del régimen departamental	
Artículo 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.	De este artículo se resalta la participación de la ciudadanía frente a los planes de ordenamiento territorial, sin embargo muchas de la decisiones tomadas con respecto al uso del suelo no son comunicadas previamente para su aprobación, solo se da la información cuando las acciones ya están en curso.
Capítulo 2 De los planes de Desarrollo	
Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.	Es de resaltar que el Estado en este artículo reconoce el ejercicio ciudadano de veeduría pues invita a participar de los espacios de discusión que aprueban los planes de ordenamiento territorial.

En la tabla 4, se presenta la ley que acoge todo el tema del campesinado, con respecto a la reforma agraria, créditos para los agricultores, distribución de tierras. Para la presente investigación se retoma específicamente el capítulo XIII, valida la figura de las ZRC dando reconocimiento a los esfuerzos de los movimientos campesinos para su consolidación como grupo con características socioculturales propias; se hace mención a los artículos más relevantes para el tema abordado, en tanto, son mencionados desde a continuación y se hace una observación con respecto a la pertinencia del tema abordado.

Tabla 4. Ley 160 de 1994: por la cual entra en vigencia la figura de Zonas de Reserva Campesina

CAPÍTULOS/ TÍTULOS: ARTICULOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES GENERALES
<i>Capítulo XIII: Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial</i>	
ARTÍCULO 79.- Refiere a los entes institucionales reguladores con respecto a la limitación y ordenamiento de la propiedad rural, con el propósito de eliminar la concentración de la tierra y el acaparamiento de tierras baldías.	Este artículo plasma la necesidad de priorizar la elaboración de una reforma agraria, a partir del establecimiento de propietarios y además cuantificar los terrenos baldíos existentes, y así establecer acciones reguladoras que favorezcan el campesinado y al uso adecuado del suelo.
ARTÍCULO 80.- Son ZRC las áreas geográficas seleccionadas que cuente con características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad.	Desde la ley se contempla la delimitación de las áreas geográficas para las ZRC con el propósito de garantizar que los territorios tienen una división proporcional y no estarán tendientes a generación de nuevos testafierros. Además se debe garantizar que los predios sean utilizados para los fines que la ley de ZRC contempla, como la producción agrícola.
ARTÍCULO 81.- Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente ley, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina.	Se reconoce la importancia del uso de la tierra desde la otorgación de tierras baldías a las ZRC, con el propósito de generar un uso adecuado del suelo, además de potenciar la razón de ser de las ZRC.
ARTÍCULO 82.- Refiere a algunas zonas de baldías que no tendrán el carácter de reserva campesina sino de desarrollo empresarial de las respectivas regiones, su tenencia se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el ente institucional correspondiente, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas.	Aunque en el artículo 81, se prevalece la entrega de terrenos baldíos a las ZRC, el artículo 83 hace hincapié en que algunas de estas tierras serán priorizadas para el desarrollo empresarial, lo cual será determinado por entes institucionales que establecerán estudios de producción previos.
ARTÍCULO 83.- Empresas especializadas del sector agropecuario o ganadero, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las zonas de desarrollo empresarial establecidas en el artículo anterior. Sin embargo serán vigilados.	Aunque existe la opción de adjudicación de tierras baldías a las empresas, el Estado debe ser garante del cuidado de las tierras y el uso dado a las mismas, por ende debe regular los seguimientos realizados a dichos terrenos.
ARTÍCULO 84.- En la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los espacios de ZRC, será obligatoria la participación de Alcaldes, así como de las organizaciones representativas de las áreas de influencia.	Este artículo enfatiza en la importancia de realizar de espacios de participación ciudadana para la elaboración de los planes de desarrollo de los sectores donde están ubicadas las ZRC donde estén presentes los líderes de la parte institucional y de las organizaciones establecidas.

En la tabla 5, se expone la ley orgánica del plan de ordenamiento territorial, por medio de la cual se reconoce la creación de planes de ordenamiento territorial, donde se especifica las particularidades del territorio, para así establecer un desarrollo desde las prácticas más concurrentes de las distintas áreas, para así garantizar el uso adecuado de los suelos en las distintas regiones que hacen parte de la nación, en necesario precisar que a continuación se

enfatará en los artículos que abordan las áreas rurales, ya que son el objeto principal de la investigación adelantada.

Tabla 5. Ley 388 de 1997 Por la cual se reglamenta el Ordenamiento Territorial

CAPÍTULOS/ TÍTULOS: ARTICULOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES GENERALES
Capítulo I Objetivos y principios generales:	
<p>ARTICULO 1. OBJETIVOS. La presente ley tiene por objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política. 2. El establecimiento de los mecanismos que promuevan el ordenamiento territorial de manera autónoma. 3. Garantizar la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social y velar por la defensa del espacio público. 4. Promover entes institucionales que regulen el uso, cuidado y protección de los territorios, además de velar por la calidad de vida de los habitantes. 5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales. 	<p>Se resalta que la ley en mención es creada con el propósito de reconocer la diversidad del territorio colombiano, además de fomentar un uso adecuado y más propicio al suelo.</p> <p>Por otro lado reconoce la necesidad de fortalecer el accionar institucional en esta área, pues si bien existen entes administrativos que velan por el cuidado del territorio, esto aún es débil y poco reconocido.</p>
<p>ARTICULO 2. PRINCIPIOS. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. 	<p>Con respecto a los principios rectores de la ley, cuentan con una finalidad y aunque están establecidos desde un buen propósito, con el conflicto colombiano y a la lucha de intereses por la apropiación de las tierras, esto se ha visto afectado en la praxis.</p>
Capítulo II Ordenamiento Territorial Municipal	
<p>ARTICULO 6o. OBJETO. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales. 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. 	<p>Desde la ley se da reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo, lo cual se debe ver reflejado desde las prácticas implementadas en todo el territorio colombiano además de establecer la incorporación de instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.</p>
Capítulo III Planes de Ordenamiento Territorial	
<p>ARTICULO 11. COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El componente general del plan 2. El componente urbano 3. El componente rural 	<p>Desde la ley se plantea la necesidad de atender a la población desde la focalización y establecimiento de planes adecuados y estructurados desde las necesidades evidenciadas tanto en áreas urbanas así como en el sector rural, donde prevalezca una atención pertinente y de impacto con relación a los programas y proyectos implementados en los distintos espacios.</p>

<p>ARTICULO 14. COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo. 2. El señalamiento de las condiciones de protección. 3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales. 4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas. 5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social. 6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales 7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. 	<p>La ley de ordenamiento territorial se preocupa por atender el área rural, con el propósito no solo de reactivar el sector agropecuario sino además establecer puentes para un mayor fortalecimiento institucional en estas zonas, pues si bien se reconocen, no son de alto impacto en las áreas rurales.</p> <p>Por otro lado se pretende el establecimiento de acciones que sean duraderas y generadoras de desarrollo en el campo, sin embargo. Aunque la ley lo establece y tiene la intención de garantizar herramientas para que las poblaciones campesinas cuenten con una mejor calidad de vida, esto se disipa por las débiles estructuras estatales presentes en los sectores apartados de las grandes urbes.</p> <p>Además la ley contempla la necesidad de bienestar para las personas que habitan el campo, sin embargo es de conocimiento público que necesidades básicas como la implementación de redes de agua potable aún no llegan a muchos de los municipios y zonas veredales de la nación.</p>
<p>Capítulo IV Clasificación del Suelo</p>	
<p>ARTICULO 33. SUELO RURAL. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.</p>	<p>La ley reconoce las características particulares de los terrenos, y además establece que se deben acondicionar para su uso, sin embargo, acciones coyunturales como el fenómeno del desplazamiento o el narcotráfico han hecho que el uso brindado a los suelos no sea el adecuado pues se evidencia en los últimos años una creciente en la industria ganadera y desaprovechamiento de tierras ricas para la siembra.</p>
<p>ARTICULO 35. SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.</p>	<p>Este artículo pretende proteger los escenarios naturales que cuenten con gran riqueza, además de dar prioridad a su cuidado y protección de acciones industrializadoras, sin embargo, se observa que aunque la ley plantea acciones de protección en muchas ocasiones prevalece el interés privado de las empresas extraccioncitas.</p>

En la tabla 6, se brinda información acerca de la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, reconociendo que, si bien la ley 388 salvaguarda y reconoce la diversidad territorial, la ley 1454 amplía los principios rectores para la determinación de acciones concernientes al ordenamiento territorial, fundamentados desde el reconocimientos de las características propias de cada escenario, bien sea urbano o para el caso de la presente investigación el escenario rural. A continuación se hace mención a los artículos más pertinentes para el tema a trabajar.

Tabla 6. Ley 1454 de 2011 por la cual se amplía la ley de ordenamiento territorial

CAPÍTULOS/ TÍTULOS: ARTICULOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES GENERALES
<i>TITULO I: disposiciones Generales</i>	
<p>ARTÍCULO 3 Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Soberanía y unidad nacional. 2. Autonomía. 3. Descentralización. 4. Integración. 5. Regionalización. 6. Sostenibilidad. 7. Participación. 8. Solidaridad y equidad territorial. 9. Diversidad. 10. Gradualidad y flexibilidad. 11. Prospectiva. 12. Paz y convivencia. 13. Asociatividad. 14. Responsabilidad y transparencia. 15. Equidad social y equilibrio territorial. 16. Economía y buen gobierno. 17. Multiétnicidad. 	<p>Con la necesidad de especificar y ampliar la visión que se tiene frente a la generación de acciones concernientes al ordenamiento territorial la presente ley busca desde sus principios establecer especificidades que singularizan cada escenario, ya sea el urbano o rural, donde prevalezca la generación de acciones que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida, fundamentados desde las prácticas cotidianas que se desarrollan en cada espacio.</p> <p>Para el caso rural, estos principios favorecen la consecución de prácticas ancestrales de uso, utilización y cuidado del suelo.</p> <p>Por otro lado la ley pretende potenciar la producción agrícola desde acciones como la Asociatividad, pero aunque esta ley parte con esta buena intención, la firma de tratados de comercio internacionales donde bajan aranceles al mercado extranjero y desprotegen la producción nacional genera una gran contradicción a la posibilidad de fortalecimiento del campo.</p>
<i>CAPÍTULO III: Competencias en materia de ordenamiento del territorio</i>	
<p>ARTÍCULO 29: Distribución de competencias en materia de ordenamiento de territorio.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De la Nación 2. Del departamento 3. De los distritos especiales 4. Del municipio 	<p>Este artículo fortalece la presencia institucional del Estado en los diferentes escenarios, además prevalece la importancia del ordenamiento territorial, el cual, debe ser especificado desde un nivel global hasta los escenarios más específicos como lo son los municipios pues cada realidad debe ser establecida desde lo que se evidencia en la cotidianidad y que dichos planes sean más realistas.</p>

En la tabla 7, se brinda información acerca del convenio 1676 de 2014, por se constituye la región administrativa de planeación especial – RAPE- entre Bogotá Distrito capital y los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima. Donde se aborda las estrategias de planificación para el desarrollo económico y ambiental del territorio.

A continuación se hace mención a las clausulas más pertinentes para el tema a trabajar.

Tabla 7. Convenio 1676 de 2014 Creación RAPE

<i>Puntos estratégicos del convenio</i>	
Ejes temáticos	Observaciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sustentabilidad ecosistemica y manejo de riesgos 2. Infraestructuras de transporte, de logística y de servicios públicos 3. Competitividad y proyección internacional 4. Soberanía y seguridad alimentaria 5. Gobernanza y buen gobierno 	<p>El presente convenio aborda la necesidad de planificar acciones que permitan una mayor visualización de los escenarios rurales amparando su quehacer desde acciones conjuntas que promuevan el desarrollo económico y ambiental.</p> <p>Se evidencia la importancia de ampliar esta acción con territorios donde existe mayor presencia de ZRC, puesto que sólo ampara cuatro regiones del territorio nacional de las cuales favorece</p>

Con base en la información descrita en las tablas se evidencia un recorrido histórico a partir de la constitución de 1991 hasta el año 2011 donde se amplía la ley de ordenamiento territorial en el país, además se presentan las estrategias basadas en el convenio 1676 de 2014 pues es de gran importancia entender que dada la legislación se da reconocimiento a planear y organizar el territorio, en aras de favorecer la calidad de vida y además fortalecer la productividad de la tierra para así potencializar la economía de la nación con alternativas de desarrollo donde se reconozca en primera instancia la tierra y su uso adecuado.

Capítulo 2. Metodología

En el presente capítulo, daremos a conocer el tipo de investigación cualitativa que acorde con sus características, fue pertinente para la realización de este proceso investigativo, al igual que el método y las técnicas de recolección de la información.

El tipo de investigación empleado es el *descriptivo*, definido por Bonilla “como un proceso que se apoya en fuentes de carácter documental, caracterizando así una situación concreta, señalando sus características y propiedades, que al combinar ciertos criterios de clasificación sirve para ordenar, agrupar o sistematizar los objetos involucrados en el trabajo indagatorio, puede servir de base para investigaciones que requieran un mayor nivel de profundidad” (Bonilla, 1997, p.84). Estas características son implementadas en el desarrollo de presente trabajo, en la medida en que se realizó un proceso de recolección de datos, analizando la información encontrada referente a las ZRC.

Por lo anterior y de acuerdo a la pregunta de investigación: ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina desde un enfoque de desarrollo territorial?, se establecieron relaciones de causa – efecto, a través de un proceso orientado que inició por describir la ley de ordenamiento territorial para sectores rurales específicamente en ZRC. De esta manera reconocer las experiencias y prácticas de los actores sociales en la implementación de la ley de ordenamiento territorial en sector mencionado, para finalmente, establecer la incidencia de la ley de ordenamiento territorial en el desarrollo territorial de las ZRC.

1. Metodología Cualitativa

La metodología de la presente investigación fue de orden cualitativa. Metodología que se fundamenta en hacer una aproximación a situaciones sociales para explorarlas, describirlas y comprenderlas de una manera inductiva. Como lo plantea Galeano permite desarrollar un contacto directo y permanente con los actores y escenarios que se estudian y con ello facilita la comprensión que tienen estos actores en relación con los escenarios en los cuales están inmersos. En este sentido y continuando con Galeano, “la investigación con enfoque

cualitativo se valida en tanto se desarrollan procesos de acción, interacción, participación y triangulación, en diálogos y vivencia; se va concretando en consensos construidos intersubjetivamente a partir del conocimiento pertinente, situado y significado del contexto en el que se indaga el hecho social” (Galeano, 2009, p.19).

Lo anterior se ve reflejado en la presente investigación, debido a que se tuvo contacto directo con los actores sociales que se encuentran inmersos en la ZRC, interpretando las narrativas expresadas por ellos, respecto a las dinámicas que vivieron en este contexto, reconociendo su experiencia y desarrollando procesos de interacción permanente.

Para la presente investigación nos interesó develar como se dan las relaciones humanas, sociales y políticas en torno al tema de las ZRC, analizando minuciosamente la información encontrada, ya sea a nivel documental o de acuerdo a los relatos proporcionados por las personas entrevistadas.

Siguiendo en ese mismo orden de ideas, a continuación definiremos el método empleado resaltando la importancia de su uso a la hora de sistematizar información y la técnica de investigación cualitativa para analizar las narrativas brindadas por los actores sociales a la luz de la ley de ordenamiento territorial.

2. Métodos: Análisis Crítico del Discurso y Análisis de Contenido

Los métodos orientadores de la presente investigación, son el Análisis crítico del discurso – ACD y el Análisis de Contenidos. En primer lugar, el ACD, es definido por Van Dijk como “un tipo de método analítico sobre el discurso que estudia primordialmente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político” (Van Dijk, 1999, p. 9) lo cual implica que trasciende, puesto que va más allá de la simple constatación de los conceptos jurídicos, legales, históricos y económicos, enfocándose en la interpretación del discurso relativo al problema social y cultural que impacta al desarrollo territorial, para este caso.

El equipo investigador decidió utilizar el ACD desde una perspectiva histórica, entendiendo esta como “la integración de una gran cantidad de conocimiento, disponible sobre las fuentes históricas con el trasfondo de los ámbitos social y político, en los que se insertan los acontecimientos discursivos” (Wodak y Meyer, 2003, p. 104) evidenciándose en los momentos en que el equipo investigador la implementó con el estilo de discurso de tipo argumentativo, iniciando por tener un acercamiento a los temas, textos y documentos históricos, organizándolos por categorías, indagando sobre el tema en cuestión y relacionándolos en la etapa de análisis de resultados, con las narrativas y posturas manifestadas por los actores sociales.

Para la implementación del método descrito anteriormente, fue necesario definir y establecer una serie de técnicas que estuviesen de acuerdo con lo planteado por este, a continuación describiremos como realizamos el ejercicio de recopilación de información teniendo en cuenta lo planteado por el método ACD.

Por otro lado y de acuerdo al ejercicio de analizar los alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en el contexto de ZRC, el equipo investigador decidió emplear, el método Análisis de Contenidos – ACD, para verificar las relaciones de poder y dominación del Estado sobre las ZRC, sus defensores y las comunidades que representan.

El ADC “es un método de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados..., u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos,... el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social” (Andréu, 2000, p. 25). De acuerdo con esto, los textos a interpretar, corresponden a la información resultante de las entrevistas semiestructuradas hechas a expertos en el tema de ZRC.

Lo anterior, permitió entender la importancia del lenguaje y cómo éste, ha limitado el reconocimiento del campesinado como parte fundamental del desarrollo, pues en las

narrativas expresadas por los actores sociales, desde su particularidad, evidencia que cada uno se expresa desde su experiencia y formación, donde el académico, se basa de teorías para defender su postura, mientras que el líder comunitario toma como referencia la cotidianidad de su vida, para justificar su pensamiento y su sentir. Finalmente, la participación del servidor público da cuenta de los esfuerzos que realiza la institución que representa por cumplir con la misionalidad para la cual fue creada, sin dejar a un lado su opinión personal sobre el tema.

3. Técnicas de recopilación de la información

Las técnicas de recopilación de información que elegimos en concordancia con el método ACD fueron escogidas bajo el principio de triangulación, el cual es un procedimiento práctico, que se encarga de captar información a través de unas técnicas particulares, para después compararlas y con esto encontrar semejanzas y diferencias.

Según Cabrera “para esto es imprescindible seleccionar la información obtenida en el trabajo de campo; triangular la información por cada estamento; triangular la información entre todos los estamentos investigados; triangular la información con los datos obtenidos mediante los otros instrumentos y; triangular la información con el marco teórico” (Cabrera, 2005, p.52).

A través del principio de triangulación, el equipo investigador pudo conocer e interpretar el conocimiento de los diferentes actores sociales, analizando las narrativas, estableciendo discrepancias y relaciones directas, permitiendo realizar comparaciones que propiciaron comprender la realidad que se investiga teniendo en cuenta las respectivas categorías de estudio.

3.1 Análisis Documental

La primera técnica escogida fue análisis documental, la cual es definida por Quintana (2006) como el punto de entrada a la investigación. Incluso en ocasiones, es el origen del

tema o problema de investigación. Los documentos fuente pueden ser de naturaleza diversa, denominados como personales, institucionales, grupales, formales o informales.

Se hizo necesario desarrollar cinco acciones propuestas por Zapata (2011). La primera de estas fue el rastrear e inventariar los documentos existentes y disponibles, para este caso, revisar punto a punto el contenido de la ley ordenamiento territorial. La segunda, clasificar los documentos identificados, es decir, categorizarlos acorde a los objetivos planteados por el equipo investigador. La tercera, seleccionar los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación, en este caso particular, documentos relacionados con las temáticas de desarrollo, desarrollo rural, desarrollo territorial, ley de ordenamiento territorial en Colombia y ZRC. La cuarta, leer en profundidad el contenido de los documentos seleccionados, lo que permitió extraer elementos de análisis, recopilándolos por medio de una matriz de análisis, ver (anexo 1) donde se analiza los objetivos de la Ley 1454 del 2011 teniendo en cuenta títulos, artículos, principios y demás apartes, con respecto a la teoría encontrada, de esta manera se hizo una correlación con el enfoque territorial para determinar los vacíos encontrados con respecto a lo legal.

3.2 Entrevista semi-estructurada

La segunda técnica empleada, fue la entrevista semi-estructurada; técnica que, según Flick (2004), permite recoger información a través de la interrogación (la narración, el diálogo o la conversación) de las descripciones, explicaciones, significados, percepciones, opiniones o creencias que los sujetos hacen sobre el objeto de estudio. La técnica permite acceder a la información desde la perspectiva del sujeto. Se da en una relación directa con el o los sujetos.

Después de haber definido las características de este tipo de entrevista, como equipo investigador consideramos que la entrevista semi-estructurada fue la más pertinente de acuerdo a nuestros intereses y al objetivo de la investigación, debido a que este tipo de entrevista es flexible y dinámica, lo que permitió conocer las prácticas y las concepciones desde una relación directa con el sujeto, a través de una guía de preguntas (ver Anexo 2),

obteniendo mayor profundidad en el tema abordado, lo cual generó nuevas preguntas a partir de la narrativa del sujeto, vivenciando un diálogo de saberes ameno e informal que contribuyó a aclarar términos, identificar ambigüedades a partir de la experiencia en territorio desde los diferentes roles que se ejercen.

Para la presente investigación, se realizaron entrevistas a personas conocedoras del tema, ya sea porque vivieron una experiencia directa en las ZRC, porque son líderes de ese territorio o por que se han dedicado a estudiar esta problemática. Para lo anterior, se tomó como fuente primaria a un líder de territorio (ver Anexo 3), un funcionario del Estado (ver Anexo 4) y un académico experto (ver Anexo 5), quienes se encuentran inmersos en el ámbito de zonas de reserva campesina. El contar con estas tres perspectivas diferentes, enriqueció nuestro ejercicio profesional en la medida, en que nos permitió construir un conocimiento, partiendo de situaciones concretas, como lo son las dinámicas que se presentan en estas zonas, puesto que la mirada se da desde diferentes focos.

3.3 Análisis e interpretación de los datos

La tercera y última técnica de recolección de información, hace referencia al análisis e interpretación de los datos. Esta se encuentra definida como un “proceso posterior al registro de la información. Este inicia por el análisis e interpretación de lo recopilado. El análisis tiene como objetivo acercarnos al mundo, a la experiencia vivida por el entrevistado. Para esto se hace necesario leer y escuchar reiteradamente la entrevista hasta familiarizarse y conocer los datos y los aspectos más importantes expresados por el entrevistado” (Campo y Gómez, 2009, p. 292) Una vez se realiza este paso, el entrevistador reconstruye el mundo o la experiencia del entrevistado partiendo de la contextualización de la experiencia vivida.

Al aplicar esta técnica, pudimos realizar un ejercicio de análisis e interpretación al comparar la teoría con la realidad, tomando como referencia los momentos narrados, siendo descriptivos y detallando los sucesos más mínimos, esto con el fin, de discernir la experiencia vivida, soportada en la teoría. Pues solo con el análisis e interpretación de datos

se logra evidenciar los alcances y limitaciones que tiene la ley de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina.

Las técnicas expuestas anteriormente, brindaron soporte científico y riguroso al tema abordado, permitiendo la recolección y análisis de la información, además de la construcción de conocimiento que contribuyo a la comprensión del tema abordado que es de gran importancia para la actualidad colombiana.

Capítulo 3. Resultados

Este capítulo busca presentar los resultados del proceso investigativo. A partir de un ejercicio crítico del discurso desde la ley y desde las vivencias de lo rural, se vislumbra una situación ambivalente, pues si bien la ley otorga el reconocimiento a lo rural, la voluntad política de las instituciones estatales desampara la generación de acciones tendientes al fortalecimiento del territorio y el reconocimiento del campesinado. Lo anterior se desarrolla en tres momentos en los cuales se brinda al lector el análisis de los hallazgos encontrados.

En este primer momento se brindará el análisis frente a lo encontrado en la normatividad y la realidad vivenciada en las zonas rurales del país, realizando un ejercicio hermenéutico que interpreta la información obtenida, donde se entrelaza la teoría a la luz de los relatos de las entrevistas que permitieron discernir cómo el proceso de las ZRC es el puente para pensarse en una alternativa sostenible para el desarrollo de los territorios rurales.

3.1 La ley en contravía a la realidad del campesinado

A partir de la matriz de análisis realizada (ver anexo 1), donde se retoma los objetivos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial, la ley 1454 de 2011 y la teoría sobre enfoque de desarrollo territorial propuesta por el IICA (2003) se evidencia una serie de hallazgos que serán desarrollados a continuación.

Con base en el primer objetivo planteado para la elaboración de una política nacional de ordenamiento territorial (ver anexo 1, objetivo 1), se establece que para lograr equidad en las oportunidades de desarrollo de las regiones, se debe tener presente las particularidades de cada territorio, así como lo plantea la ley 1454 de 2011 en sus principios donde reconoce la importancia de identificar las particularidades de los territorios, no solo desde sus recursos fiscales y situación geográfica, si no desde sus prácticas culturales y ancestrales, puesto que dichos elementos son el balance para dar lugar a la calidad de vida de las personas que habitan el territorio; esto toma fuerza cuando la teoría también resalta la importancia de pensar en esas prácticas cotidianas que fortalecen la calidad de vida en las personas, tal como el enfoque de desarrollo territorial lo plantea pues considera que el desarrollo debe ser focalizado en los potenciales endógenos de las regiones, sin embargo, el

censo agropecuario publicado por el DANE (2014) demuestra que las zonas rurales dispersas presentan un aumento en las unidades de producción no agrícola (UPNA) con un 53,7%, específicamente en el área de servicios, mientras que actividades de mayor tradición para el campesinado, como lo es la transformación de productos agropecuarios se sitúa con un 17,3%. Estas cifras permiten entender el distanciamiento entre lo propuesto desde la ley y lo evidenciado en la realidad del país, pues si bien aún existen personas que laboran la tierra desde prácticas agrícolas estas se han reducido notablemente.

Por otro lado, cuando se aborda el tema de uso y producción de la tierra, como lo especifican los objetivos 2 y 3 mencionados en la matriz de análisis (ver anexo 1) la ley y el enfoque propone fortalecer las economías de escalas y fomentar acciones colectivas que garanticen redes de apoyo para el campesinado, lo cual conlleva a pensar en el fomento de asociaciones o grupos que permitan no solo garantizar la comercialización de los productos, sino que además brinden al campesinado un estatus de comunidad organizada y reconocida, sin embargo, el DANE (2014) muestra cifras que contrarían estos planteamientos ya que el 73,7% de los productores residentes en el área rural dispersa censada declaró que no pertenecían a ninguna asociación, el 11,9% pertenece a alguna organización comunitaria, el 6,8% pertenece a alguna asociación de productores, el 6,2% pertenece a una cooperativa, el 1,2% está en un gremio y el 0,2% está vinculado con un centro de investigación. Estas cifras reflejan que en escenarios rurales existe poca divulgación y por ende baja participación frente a los espacios y mecanismos brindados para garantizar sus derechos, lo cual limita el accionar organizado del campo.

Con respecto a las opciones de comercialización de las producciones; un ejemplo claro de retroceso y falta de voluntad estatal para potencializar la producción y comercialización agrícola, es la liquidación del Instituto de mercadeo agropecuario (IDEMA) como lo plantea el Académico durante la entrevista realizada *“el IDEMA era fundamental porque era que el campesino llevaba el producto y lo comercializaba siendo la comercialización el mayor problema que tiene el campesino en la línea de producción porque todo el dinero se lo queda el intermediario”* (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017), (anexo 5). Esta institución insignia para el campesinado estuvo en funcionamiento

alrededor de 59 años, la cual se le decretó en liquidación alrededor del año de 1996 esto generó un impacto negativo en el campesino pues se vio obligado a comercializar sus productos a bajos costos, disminuyendo la utilidad de su labor.

Por otro lado se plantea la tecnificación y cualificación del campo (ver objetivos 4, 5 y 6 del anexo 1) el cual tiene como fin último generar competitividad en el sector rural, la ley y la teoría se complementan al momento de entender la importancia del reconocimiento de las características de cada territorio y la coordinación institucional para que los programas y proyectos cumplan a cabalidad este objetivo, donde se potencien los conocimientos, usos y cuidados de la tierra, dando paso a un escenario multisectorial donde converjan las políticas económicas, sociales y ambientales. Sin embargo, el sector rural carece de cualificación.

Para sustentar lo anterior, en el 2014 el DANE brinda datos con relación a la asistencia técnica, la cual define como la orientación dirigida a los productores en la implementación, manejo y utilización de técnicas o procedimientos que permitan mejorar la producción agropecuaria y forestal; pues si bien el Estado ha generado alternativas para la cualificación con entidades como el SENA, tan solo el 16,5% de la población perteneciente a áreas rurales dispersas accedió a esta alternativa y lo hizo en el tema de buenas prácticas agrícolas, mientras que, el 83,5% de la población rural dispersa de las UPA no recibió asistencia técnica.

Pero el dato no queda solo ahí, pues el Estado como garante de estas acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de vida en las personas, debe hacer un seguimiento más preciso a este tipo de fenómenos sociales, entender por qué se presenta poca motivación en el campesinado para acceder al conocimiento de nuevas o novedosas técnicas de producción, en aras de generar alternativas precisas que fortalezcan el uso y producción de la tierra de manera adecuada. Sin embargo, el Estado no genera acciones rigurosas para dicho seguimiento, lo cual debilita iniciativas que favorezcan el sector rural.

Otra muestra de la contrariedad entre la ley y la realidad campesina es la falta de cualificación en el campo es el uso de tecnología y/o maquinaria que faciliten las labores, según el censo nacional agropecuario de 2014, tan solo el 15,9% de la producción

agropecuaria (UPA) declararon tener maquinaria para el desarrollo de sus actividades agropecuarias, mientras que el 84,1 % de ellos declaró no tenerla. Esto se complementa con la afirmación del académico cuando ratifica que *“las zonas de reservas campesinas quieren es una vida rural digna y la vida rural, digan, requiere inversión del estado, requiere facilidad en las líneas de producción, en la cadena productiva de lo que sea que garantice, sobre todo una adecuada comercialización para que el campesino tenga un reintegro de lo invertido”* (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017), (anexo 5), sin embargo, la oferta y divulgación de espacios de cualificación, tecnificación, acceso a nuevas tecnologías de producción ha sido escaso o determinado a favorecer la industria y los empresarios, lo cual conlleva a mantener el campo atrasado ante alternativas que permitan un incremento de la productividad en el uso de la tierra, basado en prácticas de conservación de los recursos naturales.

Lo anterior, se ratifica con la afirmación de la lideresa campesina, quien manifiesta *“Básicamente si se pone a un empresario, los empresarios ponen algún candidato en el territorio, la voluntad política va a estar inclinada de una u otra forma hacia las actividades productivas de esos empresarios, ¿sí? Tristemente. Y no hacia el común de la población”* (D, Rivera, comunicado personal, 31 de marzo de 2017) (anexo 4). Esto vislumbra el abandono estatal ante el reconocimiento de la labor del campesinado en la producción nacional, dejándolo relegado de oportunidades para incrementar su productividad.

Si bien se ha establecido un análisis frente a la productividad, este no hubiese podido ser profundizado sin el hecho de pensar el territorio como tal, los objetivos 7, 8, 9 y 10 mencionados para la formulación de la política de ordenamiento territorial (ver anexo 1) reconocen la importancia de entender, cuidar e integrar los territorios desde sus características básicas, tales como, sus suelos, lo que producen, sus climas, sus vías de acceso entre otros.

Al relacionar lo anterior con el enfoque de desarrollo territorial y las ley 1454 de 2011 se evidencia que "para lograr el desarrollo, es necesario que exista coherencia entre las estrategias de desarrollo económico, social, institucionales, ambientales y del modelo de

uso y ocupación de la organización territorial"(DNP, 2013, p.4). Para el caso de las ZRC, se resalta que uno de los pilares fundamentales de su quehacer como comunidad organizada es la apropiación y aprovechamiento del suelo bajo lógica de la acción colectiva y de cooperación; sin embargo, se denota limitaciones frente a las garantías brindadas a esta figura, pues si bien el Estado ya la reconoció bajo la ley 160 de 1994, aún no se le garantiza autonomía en el territorio.

Al hacer una revisión en los distintos documentos que abordan el tema de ordenamiento territorial o de territorio, se encuentra que el panorama no es muy acogedor, tal como lo plantea el DANE (2014), con respecto al total de productores residentes y no residentes en áreas rurales dispersas, el 73,3% no son residentes, mientras el 26,7% habitan en los lugares donde trabajan. Sin embargo, estas cifras hacen referencia a los que como tal producen la tierra, es decir las personas encargadas como capataces, agregados o mayordomos más no se hace la aclaración frente a la tenencia y propiedad de la tierra ya que se presenta un fenómeno de latifundismo en el sector rural del país, tal como lo plantea el PNUD (2011) para el año de 2009 se registró la más alta concentración de la tierra y la desigualdad en el país, donde el Gini rural se situó en un 0.86, lo cual alarmo a todos los organismos internacionales, ya que se evidencia un fenómeno de desigualdad, sin precedentes en América Latina con respecto al sector rural de una nación.

Si bien el panorama con respecto al campesinado es desalentador los objetivos 11 y 12 para la formulación de una política de ordenamiento territorial (Ver Anexo 1) plantean dos alternativas esenciales para fortalecer el campo, en primera instancia la Asociatividad y fortalecimiento de organizaciones que permitan dar a conocer el pensamiento de los campesinos y como segundo aspecto el generar ampliación en la visión de mercado, donde se genere alianza tanto en lo nacional como en escenarios internacionales.

Así pues el Estado busca promover procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales para conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural, pero se evidencia brechas entre lo planteado y la realidad, pues si bien se están continuamente adelantando proyectos de construcción de vías, la falta de seguimiento a las acciones realizadas en lugares apartados y fronterizos, evidencia el

descuido no solo por las condiciones de los habitantes, sino además, limita la posibilidad de fortalecer las relaciones mercantiles de producción y comercialización de bienes que fomenten una economía más equitativa.

Puesto que no solo la construcción de vías es la salida para el desarrollo económico, sino que se debe partir de una integralidad para que el campesinado tenga la posibilidad de comercializar sus productos partiendo de un compromiso colectivo y una mejor intervención pública, para lograr que el modelo económico propicie crecimiento y desarrollo, que esté en armonía y sintonía con el medio ambiente y mejoramiento continuo de la calidad de vida, partiendo del reconocimiento de sus prácticas que conlleven a potencializar lo rural como aspecto vital de nuestra economía.

De esta manera la teoría lo retoma con la aplicabilidad de los componentes del enfoque territorial como la intertemporalidad y la intergeneracionalidad, que busca una armonía de manera que se establezca un territorio competitivo, equitativo, sostenible y más gobernable a favor del desarrollo en las ZRC.

Finalmente la incoherencia entre lo escrito en la ley y el cumplimiento de esta nos invita a reorganizar el territorio y orientar su estructuración para así garantizar el uso adecuado de los recursos naturales, donde se opte por el mejoramiento continuo de la calidad de vida en las diversas regiones. Razón por la cual, el Estado debe propender por la creación de una política pública de Ordenamiento territorial, pues si bien, se reconoce desde la constitución de 1991 la necesidad de crear estamentos que regulen el territorio, razón por la cual surge la Ley de Ordenamiento Territorial, ésta aún no ha sido especificada para cada una de las regiones, lo cual no permite determinar acciones detalladas y concebidas para cada realidad, en el caso del campo colombiano, es iniciar por el reconocimiento de lo rural como parte fundamental para el desarrollo del país.

3.2 Lo rural, escenario de fuerza y perseverancia

En un segundo momento, se dará a conocer los alcances de la ley de ordenamiento en ZRC, para lo cual fue necesario analizar los relatos expuestos por los actores sociales, encontrando en estas similitudes, las cuales nos condujeron a organizar la información a

través de dos categorías. La primera de estas fue las ZRC, el fruto de la autogestión comunitaria, la segunda concierne a la institucionalidad un camino abierto.

3.2.1 ZRC el fruto de la autogestión comunitaria.

Para entrar a describir y a profundizar en las categorías mencionadas, se inicia por la que hace referencia a la autogestión comunitaria. Para el desarrollo de la categoría en mención, es necesario traer a colación lo expresado por el académico, quien manifiesta que ve como un alcance de la ley de ordenamiento territorial en ZRC la autogestión por parte de la comunidad *“en la medida en que los movimientos sociales emprendido por los campesinos, a través de luchas y acciones sociales han influido determinantemente en las decisiones del estado, viéndose reflejado en que la figura ZRC sea tomada como parte indispensable a la hora de crear y definir territorio, conllevándolo a una gestión directa, donde los recursos monetarios no le faltaran, puesto que será incluida en los planes de desarrollo de cada región, donde la población tendrá voz y voto, de acuerdo a lo que expresado por la ley 1454 de 2011, pues el propósito es construir con el pueblo”*(L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017) (anexo 5). Esta afirmación permite entender la importancia de generar conciencia de participación ante los estamentos del estado, que además sea legítima, organizada y fundamentada desde los verdaderos intereses y necesidades del campesinado.

Lo anterior se ratifica con la opinión de la funcionara publica al decir que: *“fortalecer estas figuras de ordenamiento, desde un inicio, porque siempre se hacía más como un tema bilateral y no un tema donde se involucraban otras instituciones. Bilateral desde la Concepción de la Autoridad Nacional que es la ANT y la Organización Campesina. Pero nunca teniendo en cuenta las entidades territoriales como las alcaldías, los departamentos y todas estas instituciones que pues al final son quienes definen básicamente el Ordenamiento Territorial del país y que tiene mucha injerencia en eso. Entonces ahora, sí se está tomando en cuenta todo eso y se están haciendo los procesos desde esa mirada regional”* (X. Albarran, comunicado personal, 08 de abril de 2017) (anexo 3), esto fortalece el argumento planteado por Fajardo (2000), donde prima la importancia de la autogestión de los territorios, específicamente el movimiento campesino quien presionó a las instituciones estatales para su reconocimiento, generando la creación de la ley 160 de 1994.

De esta manera se puede inferir que la movilización social, es el medio para reivindicar los derechos y para la constitución de figuras de ordenamiento del territorio, donde la voz del campesinado permita comprender el territorio, no solo como un espacio físico sino como un escenario dinámico que debe integrar lo político, económico, social, cultural y ambiental. Tal como lo establece el enfoque de desarrollo territorial en su componente de *búsqueda de una mayor conciencia institucional*.

El desafío para el Estado consiste en integrar las visiones tanto de los entes territoriales y la población que habita en el escenario de lo rural, como se plantea en los objetivos 11 y 12 para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial (ver anexo 1), pues si bien se llega a través de la institucionalidad a los departamentos, municipios y zonas veredales, esto se debe fortalecer para encontrar alternativas de desarrollo fundadas a partir de lo que conocen los campesinos.

3.2.2 La institucionalidad un camino abierto.

Por otro lado, se evidencia como alcance la creación en el año 2015 de la Agencia Nacional de Tierras, como entidad encargada de organizar socialmente el territorio rural, lo que se ve reflejado en la afirmación de la funcionaria pública cuando dice que *“todo el entorno de paz y de pos-acuerdos es lo que le ha dado el impulso al fortalecimiento de las ZRC y a que por fin, el Estado cumpla con algo que tiene como mandato, como ley, que es la constitución de estas zonas”* (X. Albarran, comunicado personal, 08 de abril de 2017) (anexo 3), el hecho de que el Estado piense en consolidar un ente institucional focalizado específicamente en el sector rural del país, es un avance hacia esa deuda que aún se tiene con el campesinado, donde se pueda a futuro establecer cifras reales y acciones pertinentes que permitan visualizar el campo como una alternativa de desarrollo.

El Estado fomenta desde la Ley la consolidación de escenarios participativos para la ciudadanía donde se retoman los intereses comunes y de beneficio para todos, tal como lo plantea la funcionaria *“el integrar a la comunidad y demás entes del territorio, interés desde la Institucionalidad, por acompañar ese proceso con las ZRC, obviamente tendiente a su conformación, a su constitución y aprobación quizás no en todos los casos pero si pues, ese es el propósito que tiene la Agencia Nacional de Tierras”* (X. Albarran, comunicado personal, 08 de abril de 2017) (anexo 3). A partir de lo manifestado por la

funcionaria, se evidencia la iniciativa que tiene el Estado con respecto a reconocer las necesidades de lo rural, sin embargo, estas intencionalidades van de la mano no solo con la creación de un ente institucional, sino de la voluntad política, donde se garantice la continuidad de los procesos, donde trascienda las políticas y no se convierta en proyectos o programas banderas del gobierno de turno.

A manera de conclusión se evidencia que las ZRC son el vivo reflejo de los alcances de la movilización social organizada, siendo esta una alternativa para reconocerlos como sujetos de derechos, como respuesta del Estado, se crea la ley 160 de 1994, que en su inicio fue regulada por el INCORDER, sin embargo en el escenario del postconflicto surge en el año 2015 la Agencia Nacional de Tierras, como un mecanismo para legitimar el sector rural, desde la implementación de acciones que favorezcan el ordenamiento del territorio, de esta manera se espera que esta institución sea el garante del reconocimiento integral de la población campesina.

Por otro lado el campesinado sigue aunando esfuerzos para consolidarse como grupo étnico a quien se le reconozca a partir de sus particularidades con respecto a sus prácticas socioculturales, devolviéndole a la tierra el significado e importancia que tiene frente al desarrollo de la nación. Y así aplicar el enfoque territorial desde la dimensión multidimensional, como lo plantea el objetivo 1 para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial (ver anexo 1).

3.3 Contextos que restringen el progreso del campo

A continuación, se dará a conocer las limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en ZRC, a partir de la experiencia y experticia de los actores sociales, estas se establecen a través de cinco categorías, primera falta de reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, segunda homogenización de la tierra, tercera ausencia de las instituciones para garantizar el ordenamiento territorial en las ZRC, cuarta tenencia de la tierra por terratenientes y transnacionales y por ultimo no hay titulación de la tierra para el campesinado.

3.3.1 Falta de reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos.

Al hacer el análisis de las limitaciones, se evidencia la falta de reconocimiento del

campesinado como sujetos de derechos, visto como punto de partida que desencadena una serie de obstáculos donde se desampara a esta población, lo cual se refleja en la narrativa de la lideresa cuando expresa que *“Los campesinos no tenemos unos derechos como los tiene digamos, los indígenas, los afros, nunca hemos sido sujetos de derechos, pues para el establecimiento, porque para nosotros sí los tenemos. Somos igual que, sin tener nada en contra de los compañeros indígenas, no de los afros, porque obviamente también es nuestra formación y también son campesinos. Pero, nosotros exigimos en la política pública por ejemplo, de que seamos sujetos de derechos, que seamos reconocidos como sujetos de derechos y como, un reconocimiento igual al que tiene los afros y los indígenas”* (D, Rivera, comunicado personal, 31 de marzo de 2017) (anexo 4). Lo anterior se sustenta con las cifras del censo nacional agropecuario de 2014 donde se plantea que del territorio nacional el 30.3% de los residentes del área rural dispersa pertenecen a un grupo étnico mientras que el 69.7% son sin grupo étnico, lo que traduce que la mayoría de la población es campesina y son ellos quienes habitan las zonas rurales dispersas, demostrando la falta de reconocimiento de esta población y la necesidad de que el Estado le identifique, como una población importante para el territorio.

Reafirmando lo anterior, la lideresa plantea un vacío existente en la ley por la cual se creó las ZRC, como gran ausente se encuentra una débil estructura con respecto a las acciones para la titulación de la tierra, pues si bien son espacios específicos para su ubicación, muchos de ellos se encuentran en áreas de reserva forestal y parque naturales, los cuales tienen una jurisprudencia propia, que conlleva a la no utilización de estos entornos para uso, explotación y siembras productivas. Así entonces la lideresa expresa que *“Las ZRC son para campesinos, pero a su vez, las ZRC no son para campesinos, porque los campesinos no son sujetos de derecho colectivo. Es decir, una ZRC no puede ser para muchos campesinos porque no hay una figura legal que lo justifique. El que haya una ZRC no da pie para que esos campesinos tengan derechos de propiedad sobre esa tierra. Para ello hay que hacer adjudicaciones, hay que hacer titulaciones individuales la Ley como tal, no está pensada para eso porque creería yo que al momento de estructurarla no se tuvo en cuenta un principio fundamental o que fuera la base. Que el interés fuera crear zonas de*

desarrollo para el campesinado de Colombia, no creo que haya sido el fundamento para la constitución de la Ley” (D, Rivera, comunicado personal, 31 de marzo de 2017) (anexo 4).

En ese mismo orden de ideas el DANE (2014) plantea que del total del área rural dispersa del país el 56,7% son bosques naturales, mientras que el 38,6% se dedicó a la actividad agropecuaria, el 2,2% a la actividad no agropecuaria y el 2,5% corresponden a otros, lo cual confirma que una de las limitaciones es el uso de la tierra, lo cual permite dar la transición a la siguiente limitación.

3.3.2 Homogenización de la tierra.

A partir de la ley de ordenamiento territorial y con la actualización dada en la ley 1454 de 2011 se plantea la integración territorial para producir economías de escala además de generar sinergias y alianzas competitivas para cumplir con el desarrollo económico.

En la ley se evidencia una limitación con respecto a la sostenibilidad del desarrollo, ante "los desajustes entre los procesos de crecimiento económico y social y las formas de uso y ocupación del territorio"(Congreso de la República, 2013, p.7), en razón a que no existe las suficientes articulaciones, instrumentos o herramientas para visibilizar y aplicar dicha armonización que busca el objetivo entre el desarrollo económico y los recursos naturales. Debido a que se ha perdido la oportunidad para minimizar el impacto ambiental de las intervenciones sobre el territorio afectando el desarrollo de los sectores rurales ricos en oferta ambiental, es el caso de las ZRC que han perdido su gobernanza territorial al no existir una armonización entre los anteriores aspectos mencionados.

Aunque existe la ley y en ella se establecen una regulación frente a la situación de lo rural esta encuentra una separación coyuntural con respecto a la realidad vislumbrada en el campo, como lo plantea el académico. *“El problema fundamental también sobre el tema agrario radica en que los intereses económicos sobrepasan el marco legal. Es decir, somos un país de leyes, un país en que la norma positiva está escrita, presente, palpable pero la propia aplicación de la ley está sujeta a unas variables. Mire no más, en este ejemplo del año 97 cuando trataba de armonizar y concertar leyes, con la ley orgánica del plan de desarrollo, con la ley de áreas metropolitanas y con el SINA: Sistema Nacional Ambiental”* (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017) (anexo 5). Contrastándolo con el

marco teórico, se encuentra que uno de los componentes del enfoque territorial puede dar respuesta a esta limitación como lo es la dimensión multisectorial, ya que plantea como fin último el integrar las políticas, los entes reguladores y la población objeto para así ampliar la concepción de lo rural.

Se evidencia en el territorio nacional la desprotección por los recursos naturales pues actualmente el modelo económico que está cobrando fuerza en el territorio nacional está soportado desde el extraccionismo minero como lo refleja el documento del CINEP donde "El uso en pastos era del 79,7%, en bosques 9,5%, y en agricultura 7,9%. En esos mismos departamentos en 1975, el uso era: en agricultura 10,1%, en pastos 68,4%, en bosques 17,8%, y otros usos 3,7%. El uso en agricultura disminuyó 0,6 puntos, el de pastos aumentó 10,3 puntos, y el de bosques disminuyó 7,3 puntos⁸. Este un fenómeno típico de una estructura que destruye bosques para ampliar las pasturas, con una ganadería que se expande horizontal y no verticalmente en términos" (CINEP, 2014, p.11). Estas cifras permiten corroborar la contracción presentada, pues no se brindan garantías latentes que promuevan la agricultura y el cuidado por los recursos naturales.

Al igual que la ley que plantea escenarios de protección con respecto a las zonas de reserva natural, debido al presente conflicto por la tierra se evidencia una fragmentación en los instrumentos de legitimación de ley cómo de la implementación de acciones que permitan proteger estos espacios, dejando a un lado el sentido de conservación que como lo menciona Camargo Posse de Leon es el "conjunto de actividades tendientes a armonizar en el tiempo (historia) y el espacio (territorio) los procesos de uso, ocupación y transformación de los ecosistemas y el mantenimiento de la biodiversidad" (Camargo, 2004, p 67).

Por lo anterior es importante aclarar las características que debe tener una Zona de Reserva Natural las cuales son: "la preservación, restauración y uso sostenible que permita que el territorio tenga una acción integradora para el ordenamiento" (Camargo, 2004, p. 84), puesto que se ve como una limitación la falta de definiciones y consensos sobre la construcción interinstitucional de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP), a causa de esto se homogeniza la tierra pues cada territorio se debe ver desde sus características y particularidades.

Otro ejemplo disiente de esta limitación es el caso polémico del programa agro-ingreso seguro, al cual se continúa adelantando investigaciones para sustentar que los dineros entregados no cumplieron con el objetivo principal el cual consistía en favorecer al pequeño productor agrícola sino que por el contrario robusteció a los grandes empresarios.

En contraste con el análisis realizado de los objetivos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial, se denota una contrariedad de la realidad vivida por el campesinado con respecto a la finalidad de los objetivos 3, 4, 5, 6 (ver anexo 1), donde se establece la necesidad de regular las prácticas y el uso de la tierra, para así garantizar el cuidado de la misma.

Así pues se puede concluir que la homogenización de la tierra, es una limitante no solo para el desarrollo con enfoque territorial, sino también para que el campesinado trabaje la tierra desde sus conocimientos y aunque se establecen leyes y una figura institucional para hacer seguimiento a lo rural, esto no cuenta con la suficiente estructuración, regulación y seguimiento, lo cual conlleva a fragmentar procesos de desarrollo tanto en lo productivo como en lo social del campo.

3.3.3 Ausencia de las instituciones para garantizar el ordenamiento territorial en las ZRC.

Después de escuchar las narrativas de cada uno de los sujetos sociales en cuanto a las limitaciones de la ley frente al contexto de ZRC, se encontró que una de estas, hace alusión a la ausencia por parte del estado para garantizar el ordenamiento territorial en estas zonas, para esto se hace importante traer a locución el artículo 64 de la constitución política de 1991 el cual plantea que 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 la calidad de vida de los campesinos” (Corte constitucional y Consejo superior de la Judicatura, 1991 p. 23).

El anterior artículo al ser analizado demuestra que no hay un cumplimiento integral de este, reflejándose en el vacío que existe frente a la ley y por ende en la consolidación de una política pública enfocada en este contexto, muestra de ello el académico plantea lo siguiente *“miren lo importante, a raíz del paro agrario de hace 3 años, el gobierno reconoció que no había una política agraria y rural para Colombia, es decir, que un ministro de agricultura en este momento Aurelio recién posicionado como ministro de agricultura reconozca públicamente que no hay una política pública, muestra como unos particulares se apoderaron del sector agropecuario para su propio interés”* (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017) (anexo 5), este planteamiento evoca a discernir que efectivamente hay una ausencia estatal acompañada de una voluntad política frágil e intermite a la hora de hacer valer lo que está legislado, ocasionando un olvido por estas zonas y ratificando que *“ el campo ha sido el escenario de la confrontación armada y desde allí ha salido el grueso de las más de cuatro millones de personas internamente desplazadas desde mediados de la década del ochenta a la fecha, hecho que va unido al abandono forzado y el despojo de bienes, presentándose, de un lado, el desplazamiento forzado y el despojo como consecuencia del conflicto y, por otro, el conflicto como consecuencia de la necesidad de desplazar y despojar”* (INCODER, 2012 p.30) y aunque el Estado tiene conocimiento de estas situaciones, su intervención ha sido coartada por decisiones coyunturales con respecto al uso y tenencia de la tierra.

En ese orden de ideas y para comprender una de las mayores falencias a la hora de ejecutar la ley de ordenamiento territorial, el académico afirma que el papel del Estado ante la situación del campesinado y la dinámica institucional tiene que ver con *“ la lucha política por autonomía, lo que las zonas de reservas campesinas quieren, es una vida rural digna y la vida rural diga, requiere inversión del Estado, requiere facilidad en las líneas de producción en la cadena productiva de lo que sea que garantice sobre todo una adecuada comercialización para que el campesino tenga un reintegro de lo invertido pero las zonas de reserva campesina reivindicándose como sector de clase como sector popular”* (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017) (anexo 5), afirmación que se sustenta bajo el componente del desarrollo territorial denominado *la intertemporalidad y la*

Intergeneracionalidad, el cual hace referencia a que el campo se debe trabajar desde un sentido integrado de país donde a partir de las acciones Estatales, lo rural sea reconocido como parte fundamental para el desarrollo, esto integrado con los conocimientos ancestrales de las personas que por décadas han habitado el campo conjugando acciones que tengan mayor incidencia en el bienestar de las personas que viven en las zonas rurales, indicándonos que es necesario partir y conocer el contexto para llegar a garantizar el cumplimiento de derechos de los sujetos que transitan en este, conllevándolo a un desarrollo integral.

Lo anterior se sustenta a través de lo expresado por la funcionaria pública al manifestar que otro de los aspectos por medio del cual se ve la ausencia de las instituciones es a la hora de aplicar la normatividad, caracterizándola como voluble y permisiva, denotando que *“la constitución de ZRC al no ser figuras de OT como tal, como entidades, está sujetas a la voluntad política, eso se ve en cada una de las ZRC donde tú vas y visitas; si bien en algunos lugares, la ZRC se ha desarrollado muy bien, lo ves es porque hay una cohesión y una articulación con los alcaldes de los municipios en donde se encuentran, por los gobernadores en los departamentos en donde están ubicadas y la voluntad política está en que, avancemos con el proceso. Caso contrario se da, en algunas otras zonas del país en donde tú llegas y la ZRC no han llegado mayor desarrollo, mayor articulación sino que viven en conflicto. Por eso, porque no hay un buen dialogo; no hay una buena articulación con las autoridades locales, entonces la ZRC queda sujeta a la voluntad política”* (X. Albarran, comunicado personal, 08 de abril de 2017) (anexo 3). Se acota la importancia y la necesidad de que el Estado realice un seguimiento más riguroso y minucioso con respecto al momento de establecer los procesos de planeación y planificación de los territorios, reconociendo a las ZRC como ente conector del territorio y quien aporte en dicha elaboración.

Lo anterior refleja una limitación donde las ZRC no estén concebidas dentro del OT, razón por la cual no cuentan con presupuesto tal como lo plantea la funcionaria, cuando plantea que *“la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, no concibe las ZRC como una figura de OT, empezando porque ni siquiera es una figura de OT; si nosotros miramos desde la Constitución, cuáles son las figuras de OT en orden al territorio, están simplemente, los*

departamentos, eh, figuras de orden departamental, las figuras de orden municipal, los municipios y las figuras de orden especial, que es el Distrito Capital, Bogotá, para de contar. Que son figuras que tienen un presupuesto propio, la autonomía para desarrollar ciertas políticas en su territorio, de ordenar el territorio las ZRC no constituyen una entidad territorial y eso limita demasiado el campo de acción. Aun así, aunque ya estén constituidas las ZRC. Actualmente tú ves las ZRC que están constituidas y básicamente es la constitución de nombre y en un mapa” (X. Albarran, comunicado personal, 08 de abril de 2017) (anexo 3). Esto conlleva a pensar que desde el Estado se debe replantear los procesos de elaboración de planes, programas y proyectos, donde las figuras organizadas como las ZRC establezcan acciones precisas con respecto a la elaboración de planes, programas y proyectos además de ser veedores de los recursos dados para las poblaciones, pues si bien lo pueden hacer, la voz y el posicionamiento de sus posturas esta sesgado por la voluntad política de los que tienen la última palabra.

Concadenando lo anterior, se logra evidenciar que la ausencia de las instituciones radica en la falta de articulación entre la autoridades vista desde dos perspectivas, la primera de estas cuando la funcionaria plantea que *“la diversidad de cómo se vive territorialmente, de la poca capacidad de accionar que tiene el Estado porque no tiene un cubrimiento total del territorio y pues esto ha dificultado que en algunas zonas se logre llegar a las zonas y esto ha dificultado la constitución de las mismas”* (X. Albarran, comunicado personal, 08 de abril de 2017) (anexo 3), y la segunda se ve reflejada en la narrativa del académico cuando brinda la siguiente afirmación *“el ordenamiento territorial, primero tiene que ver con una actualización en catastro sea la actualización catastral que diga que “Pedro Pérez es dueño de tres hectáreas medidas tal punta a tal punta en tal vereda” mientras el ciudadano colombiano campesino trabajador agrario de bajos recursos no tenga acceso a la legalidad de su propia propiedad, no hay posibilidades de que un ordenamiento territorial tenga un rumbo y por supuesto no hay posibilidades de un uso equitativo y racional del suelo porque ese campesino sin los títulos catastrales que legitimen su propiedad difícilmente”* (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017) (anexo 5).

Al revisar las narrativas descritas a lo largo de esta categoría, se puede observar que los expertos coinciden en que la situación de abandono del sector rural inicia desde la falta de voluntad por parte del Estado, en cuanto a la consecución de estrategias que conlleven al crecimiento del sector potencializando no solo el uso de la tierra, sino además de consensuar los conocimientos ancestrales con los avances tecnológicos, con el propósito de ser más competitivos en el mercado y esta falta de voluntad se evidencia desde la esencia misma del reconocimiento de la población campesina. Esto se sustenta desde dos componente de desarrollo territorial, uno *adopción de una economía de territorio*, donde el Estado debe generar acciones que propendan a la equidad de la economía a partir de mecanismos que protejan al campesinado y sus prácticas productivas, motivando y reconociendo constantemente su labor económica, tal como se contrasta en el objetivo 3 para la formulación de una política nacional de ordenamiento territorial y la ley 1454 de 2011 (ver anexo 1), y por otro lado, la *búsqueda de una mayor coincidencia institucional*, que pretende repensar una institucionalidad abierta, pluralista y democrática en donde se cuente con la participación activa de los actores vinculados en lo rural fomentando las prácticas adecuadas de la democracia desde el reconocimiento de las personas que habitan el campo, componentes que invitan a pensarse desde una construcción colectiva, donde el Estado cumpla y realice un seguimiento a lo que está reglamentado y la población pueda por fin, hacer sus acciones sin miedo a ser censuradas por no estar en el marco de lo establecido, conllevándolos a un ordenamiento territorial. (Ver objetivos 11 y 12, anexo 1).

3.3.4 Tenencia de la tierra por terratenientes y transnacionales.

En el sector rural se destacan temas importantes como el uso y la cobertura del suelo, tamaño, distribución y la tenencia de la tierra. Es por ello que al indagar por este último aspecto es importante tener en cuenta la planificación y regulación estatal con respecto al ordenamiento territorial en las zonas rurales del país, de esta manera el académico plantea una serie de limitaciones frente a la conexión y engranaje de lo que está en la ley 1454 de 2011 frente a la realidad vivenciada, exponiendo que las situaciones coyunturales en los territorios donde se encuentran las ZRC, ya constituidas y los territorios donde se están adelantando acciones para la consolidación de ZRC, se denota una alta presencia de grupos al margen de la ley, multinacionales y grandes terratenientes lo cual conlleva a un desequilibrio en la tenencia y uso de la tierra. “Una ley de desarraigo al campesinado por

parte de grupos, no solamente por parte de grupos sino también por parte de las transnacionales, por parte de aquellos terratenientes que quieren tener más tierras que los demás, entonces la figura de ZRC, da como ese respeto también a la tierra y al territorio. Pero también al medio ambiente, pero también al problema de los cultivos llamados ilícitos. Entonces también es forma de controlar a los campesinos de que tampoco con la coca se vive” (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017) (anexo 5).

Dicha afirmación se sustenta con lo declarado en el censo nacional agropecuario del 2014, donde el 72,2% de las unidades de producción agropecuaria son de tenencia propia y el 9,6% son en arrendamiento, la figura propia se entiende como “terreno agrícola o de una instalación ganadera que cede su explotación a otra persona a cambio del pago de una cantidad de dinero o de una parte de beneficios” (DANE, 2014). Las posibilidades son mínimas para que el campesinado adquiera la titulación de la tierra como opción más cercana, se ven obligados a trabajar en tierras de otros que en su mayoría son terratenientes a cambio de una serie de beneficios que no representan el esfuerzo ni el trabajo duro por la tierra ni las ganancias que esta deja.

Lo anterior genera inequidad y concentración de la tierra , puesto que el campo ha sido el escenario de confrontación armada por la tenencia y las relaciones de producción en las tierras del país, lo cual genera el fenómeno del desplazamiento y desprotección del campo, que como se menciona en el marco teórico se puede entrever una “cúpula estructurada donde un pequeño número de propietarios son los que controlan porciones significativas de la tierra y son quienes hasta ahora han incidido en las políticas públicas del Estado y en la toma de decisiones relacionadas con la propiedad de la tierra y el uso inadecuado del suelo, conllevándola hacia zonas periféricas de la frontera agraria o hacia zonas marginales de los centros urbanos, que redundan en diversos conflictos sociales” (CINEP, 2014 p.12).

Así entonces, la incoherencia que se presenta en esta limitación se refleja al retomar los 3 principios que fundamentan el ordenamiento territorial; “1. la función social y ecología de la propiedad, 2. la prevalencia del interés general sobre el particular y 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios”(ley 388 del 1997). Pues al concentrarse la propiedad de la tierra en unos cuantos, se desdibuja por completo la funcionalidad de cada uno de los

anteriores principios lo que hace que la ley de ordenamiento territorial pierda legitimidad, contrariando así lo propuesto desde los objetivos 5, 7 y 8 para la formulación de una política nacional de ordenamiento territorial, en contraste con la ley 1454 de 2011 (ver anexo 1).

Hechos mencionados por el académico son el reflejo de la realidad que se vive en el campo colombiano y que sustentan lo anteriormente mencionado. *“Colombia es uno de los países con el índice de GIN más alto en el mundo, en cuanto a la concentración de la tierra, para no hablar de los otros medios de producción, salvo la tierra y no olvidemos que el conflicto armado en Colombia tiene como causa primigenia eso que estamos discutiendo el problema agrario de la distribución y el uso de la tierra entonces las zonas de reserva campesina al tenor de promover el ordenamiento territorial, el uso equitativo y racional del suelo y la preservación y defensa del patrimonio cultural, pues también son la otra cara de la moneda de lo que pretende en general el colombiano que es dueño de la tierra, es decir, hoy tenemos más de 20 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva en manos de muy pocos terratenientes agrupados en la federación nacional de ganaderos y hoy tenemos menos de 7 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura, pero de esas 7 millones muchísimos más de la mitad están en concentraciones, ya no solamente de nacionales terratenientes sino de multinacionales extranjeras en cabeza de la tierra entonces las zonas de reserva campesina crean otra categoría y con este segundo problema estoy diciendo que esa categoría es una categoría política a la cual los dueños del país agrario se oponen, porque así como lo dice la norma en una zona de reserva campesina se podría promover el orden territorial, primer punto miremos si somos propietarios para empezar a promover el orden territorial”* (L. Higuera, comunicado personal, 14 de marzo de 2017) (anexo 5).

Ante esta situación de tenencia de la tierra y desuso en actividades agrícolas tradicionales, algunos líderes y lideresas campesinos/as propician acciones de hecho para proteger sus prácticas agrícolas y de esta manera alzar su voz de protesta, además de manifestarse como actores organizados y empoderados desde la importancia que le otorgan a sus territorios y a su papel para el desarrollo del país, visto desde una perspectiva de desarrollo con enfoque

territorial que reúna las dimensiones de intertemporalidad y la intergeneracionalidad que hace referencia a que el campo se debe trabajar desde un sentido integrado de país donde a partir de las acciones Estatales, lo rural sea reconocido como parte fundamental para el desarrollo, esto integrado con los conocimientos ancestrales de las personas que por décadas han habitado el campo conjugando acciones que tengan mayor incidencia en el bienestar de las personas que viven en las zonas rurales.

Lo anterior lo sustenta la afirmación de la funcionaria pública cuando establece que *“el Desarrollo con enfoque territorial es un proceso; un proceso político, un proceso administrativo, que se enfoca básicamente en mejorar la calidad de vida que está ubicada en las Zonas Rurales, ¿Sí? ¿A través de qué? A través del desarrollo, de desarrollo en infraestructura, de mejores condiciones educativas, mejores condiciones de acceso a servicios públicos, a servicios básicos. Es realmente proveer una situación en donde la gente no tenga que emigrar, en donde la gente no se tenga que ir, iniciando por garantizar seguridad, ¿no? Seguridad en todos los aspectos. El más importante para nosotros como Autoridad de Tierras, es la seguridad sobre la propiedad”* (X. Albarran, comunicado personal, 08 de abril de 2017) (anexo 3).

Cabe resaltar que para que se dé un verdadero proceso de ordenamiento territorial, se debe establecer parámetros e información precisa y clara frente al censo rural, frente a la titulación de tierras, lo cual se ve reflejado como una de las mayores limitaciones al momento de elaborar la política nacional de ordenamiento territorial, pues si bien se tiene claro la extensión geográfica del país y sus extensiones rurales, en la actualidad no existe un número preciso frente a la titulación de tierras y su legalidad, ya que fenómenos como el desplazamiento forzoso y el despojo de tierras, hacen que sus cifras fluctúen, además de la ausencia de institucionalidad; lo cual ha generado un atraso que limita el entender lo rural y trabajar en acciones concretas para que el campo surja como alternativa de desarrollo.

3.3.5 No hay titulación de la tierra para el campesinado.

A lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI Colombia ha tenido dos intentos de construcción de una verdadera reforma agraria, el primero fue establecido para el año 1961, y el siguiente se dio para el año 1994, los cuales tenían como finalidad determinar una

realidad en números con relación al campesinado y su relación directa con la tierra en la que habitaba, sin embargo una de las grandes limitantes para que estos procesos fueran exitosos, es conocer la realidad frente a la titulación de las tierras, ya que muchas de ellas se encuentran, sin registros que otorguen a las personas la garantía de que son propias.

El territorio significa no solo delimitar el espacio físico geográfico donde se localiza e interactúa la población, sus actividades y medios de vida, sino además entender tal espacio como parte constitutiva del tejido social y económico, que condiciona las dinámicas e interdependencias de los actores y organizaciones esto se vislumbra en lo manifestado por la lideresa cuando plantea que *“lo único que vale son los títulos y para que a ti te titulen unos baldíos ya, por medio de la Ley 160 o ya, por voluntad política y voluntad del Gobierno que eso es lo que no hay”* (D, Rivera, comunicado personal, 31 de marzo de 2017) (anexo 4). Esto conduce a una necesidad primordial para reorganizar el campo, para que se den procesos de desarrollo en el territorio y es partir por lo que el campesinado exige desde 1961 y es otorgar titularidad a su tierra, donde se garantice que la tierra que habita y trabaja es de ellos.

Esta deuda por parte del Estado se acrecienta con los porcentajes evidenciados en el censo Nacional agropecuario de 2014 donde se reveló que el 0.4% de los propietarios son dueños del 46% del territorio rural con más de 500 hectáreas, mientras que el 70%, que son dueños de pequeños predios hasta de 5 hectáreas, están en el 5%. Aunque el Estado actualmente en cabeza de la ANT se encuentran adelantando procesos de restitución y entrega de titularidad en las tierras, se denota que la falta de voluntad política y desconocimiento del sector rural es un problema de alrededor de 60 años, donde no solo afecta al campesinado sino a la población en general ya que la productividad de la tierra se ve coartada por el pensar de los grandes latifundistas, quienes están optando por economías basadas en la ganadería extensiva o de extracción, conllevando a una crisis ambiental ya que estas prácticas deterioran los suelos y se generan cambios en los ecosistemas.

Por otro lado este fenómeno de no titulación de tierras, lleva a un problema más amplio como lo es la educación en el sector rural, pues si bien se cuenta con un sistema y unos recursos estatales, las garantías brindadas al campesinado son mínimas, y esto lo refleja el

hecho de que no conozcan la ruta de atención para ser reconocidos como dueños de sus tierras.

Según el censo agropecuario del 2014 con respecto al tema de educación muestra las siguientes cifras el 83,2% de la población residente en las áreas rurales dispersas sabe leer y escribir, sin embargo de la población con algún nivel educativo, se resalta que el 57,4% alcanzó tan solo cuenta con básica primaria, lo que permite analizar que si bien la población rural cuenta con educación, está aún es precaria denotando falencias en el acceso a la educación ya sea porque se cuenta con poca infraestructura y personal para garantizar una educación de calidad, lo que acrecienta un fenómeno que no debería presentarse en la actualidad ya que las mismas cifras vislumbran esta penosa situación donde el 16,8% de la población residente en zonas rurales dispersas se encuentra en analfabetismo total.

Esta situación permea la carencia de reconocimiento en el campesinado como sujeto de derechos pues si bien se cuenta con recursos para brindar una necesidad básica como lo es la educación, está no es de calidad, limitando así el conocimiento en aras de progreso para el sector rural.

Por otro lado este tema esencial de la educación conlleva a una serie de problemas como lo es el acceso al sistema de salud y que este sea garantizado con atención de calidad ya que aunque de la población residente en las áreas rurales dispersas, el 95,8% se encuentra vinculado al sistema de afiliación a salud, la ausencia de centros de salud especializados en estas áreas incrementa las falencias en la atención a este derecho.

Aunque son temas que trasciende nuestro fin último como investigadores, es necesario mencionarlos ya que pueden ser pie de inicio para otras investigaciones que son necesarias con relación al campesinado colombiano.

Para dar cierre a este capítulo de hallazgos se establece que en Colombia el escenario rural lucha por ser reconocido como alternativa de desarrollo, de ahí la importancia de resaltar la labor de movilización que los campesinos han emprendido y a lo cual el Estado está respondiendo, pues surge la ley 160 de 1994 como respuesta a esa necesidad expresa de iniciar el reconocimiento como grupo con características e idiosincrasias particulares, sin embargo el camino aún es largo, pues aunque institucionalmente se creó la ANT aún se está

a la espera de una radiografía actual del sector rural colombiano, la cual se tiene como deuda desde mediados del siglo XX pues si bien han existido inicios de reformas agrarias, estas no han llegado a término por falta de voluntad política. Además se establece la necesidad de que el Estado sea garante con respecto al uso, tenencia y cuidado de la tierra, pues se evidencia una fragmentación entre lo pactado en la normatividad y la realidad que vive el campesinado colombiano. Donde se presenta cifras alarmantes con relación a la tenencia de la tierra, evidenciando un fenómeno latifundista donde priman actividades económicas que deterioran el ambiente y desplazan el pensamiento y prácticas agrícolas propias del campesinado. Por último pero no menos importante el Estado debe dar respuesta a la titulación de tierras para el campesinado pues al no contar con una actualización del catastro rural la mayoría de la tierra de los campesinos se encuentra abandonada o trabajada por ellos pero sin ninguna garantía de sentirse dueños como tal.

Conclusiones

Como punto de partida para la presente investigación se trazó el siguiente objetivo general, analizar los alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina desde un enfoque territorial. Lo cual se desarrolló a través de un marco teórico que contempla tres categorías, la primera el enfoque de desarrollo rural y sus características, la segunda es el enfoque territorial y sus componentes y por ultimo las ZRC.

Por otro lado, para realizar el análisis de la normatividad relacionada con el ordenamiento territorial y las ZRC, fue necesario revisar los conceptos de *validez*, *eficacia* y *legitimidad*, definidos por la Corte Constitucional, permitiendo concluir que tanto la Ley de ZRC como la Ley de Ordenamiento Territorial son conformes a la necesidad institucional y social de gestionar los asuntos con el territorio. En cuanto a su eficacia, se puede decir, que el balance es totalmente opuesto, ya que no ha permitido al campesinado superar muchas de las dificultades que han atravesado las zonas rurales de Colombia como el aprovechamiento del progreso económico y el derecho sobre la titularidad de los predios. Por lo tanto, la legitimidad de dichas normas se pone en duda al no llenar las expectativas de los actores sociales y al no cumplirse en su totalidad.

Para llevar acabo lo anterior, la investigación fue de corte cualitativo con el método de análisis crítico del discurso que permitió entender a profundidad la importancia del lenguaje y como este ha limitado el reconocimiento del campesinado como parte fundamental de la sociedad colombiana y su desarrollo, las técnicas a utilizar para lograr analizar los alcances y las limitaciones de la ley de ordenamiento territorial fueron, entrevista semiestructurada, análisis documental y análisis e interpretación de datos.

A partir de ese ejercicio crítico del discurso desde la ley y desde las vivencias de lo rural, se establecen tres grandes resultados que dan respuesta los objetivos específicos de la investigación.

El primero hace referencia a la falta de coherencia entre la ley de ordenamiento territorial y la realidad del campo colombiano, donde se observa que aunque se cuenta con una buena

intención por parte del Estado frente al entender el territorio y trabajar desde los escenarios de incidencia tales como las áreas urbanas y para el caso específico objeto de la investigación lo rural, donde se evidencia como hallazgo que no cuenta con un respaldo en cuanto a la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de programas y proyectos sólidos que garanticen el óptimo aprovechamiento de los escenarios rurales y urbanos.

Con base en lo anterior se denota una gran contradicción en lo legal pues si bien el Estado aprueba la ley de ordenamiento territorial y en ella resalta la importancia de reconocer las dinámicas propias de cada escenario que hace parte de la nación, se evidencia una despreocupación y falta de voluntad por parte de la estructura estatal con respecto al construir políticas acordes a la realidad del campesinado colombiano. Donde se establezcan grupos focalizados al reconocer sus perspectivas y construir de manera conjunta las acciones encaminadas a un desarrollo sostenible donde se permita cohesionar los aprendizajes culturales con la normatividad ya existente.

Con respecto a la categoría de alcances frente a la ley de ordenamiento territorial en ZRC, se evidencia dos grandes resultados el primero hace referencia a las ZRC el fruto de la autogestión comunitaria, donde permite vislumbrar la importancia de la movilización organizada, pues permite ampliar la capacidad de participación y legitimación por ser sujetos de derechos, lo cual permite para el caso de las ZRC establecer acciones concretas que van direccionadas al reconocimiento de un escenario primordial para el país como lo es el campo, prevaleciendo el pensamiento colectivo donde se propenda por un bienestar integral, estableciendo acciones productivas que cuenten con un nivel óptimo de competitividad y además se dé un uso adecuado de la tierra.

Como segundo resultado positivo se presenta la institucionalidad un camino abierto. Donde se denota que el Estado muestra iniciativa frente a la importancia de reconocer las necesidades del campesinado, además de, facilitar acciones que contribuyan a dicho reconocimiento; con el propósito de reconocer y atender el sector rural en Colombia, decretó la creación de la ANT, como entidad encargada de determinar una radiografía más precisa del escenario rural para desde ahí construir acciones que beneficien a dicho sector. Sin embargo, es una labor que hasta ahora está iniciando y a la cual se le debe establecer un

carácter riguroso para así poder construir a futuro un esquema agrario sólido y competitivo como alternativa de desarrollo para el país.

En un tercer momento se hace el análisis a los hallazgos encontrados con respecto a las limitaciones evidenciadas de la ley de ordenamiento territorial con relación a las ZRC, las cuales se abordaron en cinco categorías.

La primera hace referencia a la falta de reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, donde se evidencia la desprotección del campesinado con respecto a su habitabilidad y producción del campo, pues si bien se reconoce en la ley 160 de 1994 la figura de ZRC, está aún cuenta con muchas limitantes frente a su quehacer dentro de las áreas donde ya están constituidas; además se presenta una ambivalencia en las leyes pues aunque reconocen la importancia del campo, con la firma de tratados internacionales de orden mercantil donde flexibiliza los impuestos de ingreso y la falta de mecanismos que protejan la producción nacional se afecta directamente al campesino, ya que al no existir una regulación rigurosa se presenta un escenario poco alentador ya que las pocas garantías de utilidad para los campesinos se convierten en el pan de cada día. Generando pérdidas a los pequeños y medianos productores agrícolas. Conllevando a un fenómeno de latifundismo que acrecienta la desigualdad rural, pues los grandes empresarios establecen las reglas de producción.

La segunda concierne a la homogenización de la tierra, la cual se da de manera concadenada al resultado anterior, ya que se presenta desaprovechamiento de las riquezas de la tierra con respecto a su uso, pues al establecer parámetros económicos en favor de las grandes empresas o los dueños de zonas extensivas de tierra, se genera una tendencia de uso de la tierra para ganadería extensiva y/o extracción de minerales, conllevando a la pérdida del aprovechamiento del suelo, afectando así no solo la economía de las regiones sino también daños ambientales que pueden ser irreparables. Por otro lado se denota como gran limitación el desconocimiento de uno de los objetivos primordiales que plantea el enfoque territorial para el desarrollo, el cual plantea la importancia de aplicar los conocimientos de las poblaciones que habitan los espacios, pues esto permite generar desarrollo endógeno de las regiones posibilitando estrategias más pertinentes para cada realidad.

La tercera especifica la ausencia de las instituciones para garantizar el ordenamiento territorial en las ZRC, Después de este ejercicio investigativo, se puede concluir que la débil planificación, la falta de voluntad política y el poco seguimiento a la ley de ordenamiento territorial conlleva a una serie de fenómenos que limitan el desarrollo en una nación; el desconocimiento del territorio y el poco aprovechamiento de los recursos con los que se cuenta, conduce a realidades como el desplazamiento y este a su vez genera otros fenómenos como la pobreza en las periferias de las urbes, donde cada vez se expanden las zonas marginalizadas, permitiendo así el fortalecimiento de problemas sociales tales como delincuencia, drogadicción, embarazo adolescente, pandillismo entre otros, problemáticas que señalan el reto urgente de reorganizar el territorio y orientar su estructuración para lograr aprovechar sosteniblemente los recursos naturales. Donde se garantice el mejoramiento continuo de la calidad de vida de las diversas regiones.

La cuarta aborda la tenencia de la tierra por terratenientes y transnacionales, este resultado permite evidenciar una realidad cruda frente a un fenómeno de latifundismo salvaje donde con el pasar del tiempo se incrementa la desigualdad rural, disminuyendo las garantías para el campesinado, dejándolo relegado de sus derechos de habitar y trabajar la tierra.

Lo anterior permitió dar paso al último resultado encontrado el cual corresponde a la realidad con respecto a la titulación de la tierra para el campesinado, la cual depende directamente del Estado, quien está en deuda institucional ya que no existen cifras exactas con relación a la titularidad de predios rurales, lo que posibilita la apropiación ilegal por parte de latifundistas y transnacionales, desplazando así a quienes por generaciones la han habitado.

Para finalizar la percepción que se tiene de lo rural, evidencia las limitaciones existentes para consolidar un proceso de desarrollo, pues restringe el potencial de lo rural con respecto al uso, cuidado y producción de la tierra, ya que se debe buscar alternativas de educación en donde se priorice la importancia del uso y cuidado de la tierra para así ampliar los horizontes económicos a partir de la creación de estrategias que favorezcan el bienestar de los campesinos.

A partir de los resultados encontrados, se recomienda desde la perspectiva de enfoque territorial lo siguiente:

Tener en cuenta los componentes como *la intertemporalidad y la intergeneracionalidad* donde a partir de las acciones Estatales, lo rural sea reconocido como parte fundamental para el desarrollo, esto integrado con los conocimientos ancestrales de las personas que por décadas han habitado el campo conjugando acciones que tengan mayor incidencia en el bienestar de las personas que viven en las zonas rurales.

Repensar una institucionalidad abierta, pluralista y democrática en donde se cuente con la participación activa de los actores vinculados en lo rural fomentando las prácticas adecuadas de la democracia desde el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos.

La integración y articulación en la planeación de las instituciones para hacer valer la ley de ordenamiento territorial que promueva y haga realidad el desarrollo del sector rural.

Garantizar no solo la sostenibilidad económica, social y ambiental de un territorio, sino reconocer las prácticas y concepciones que tiene el campesinado colombiano frente a lo que se comprende como ruralidad, fortaleciendo este escenario como alternativa de desarrollo, para así reactivar el campo como espacio económicamente competente, a partir de la ampliación del convenio 1676 de 2014, por el cual se brindan estrategia para el desarrollo económico y ambiental de los territorios RAPE.

Referencias Bibliográficas

- Andréu, V. (2000). *Antropología del desarrollo. Teoría y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona.
- Bardach, E. (1998). *Los ochos pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Ciudad de México: CIDE.
- Bonilla E. (1997). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá. Ediciones Uniandes.
- Borda, F. (1996). *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento territorial equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: TM Editores UNAL.
- Cabrera, F. (2005). *Categorización y triangulación como procesos de validación del Conocimiento en investigación cualitativa*. Chile. Universidad del Bio.
- Campo y Gómez, (2009). *Técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos*. España. Editorial EOS.
- Camargo, G. (2004). *Lineamientos para la determinación y reglamentación de zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- CINEP. (2014). *Hacia la reconstrucción del país el problema agrario, el conflicto armado y el desarrollo político*. Bogotá. Bogotá: DPS.
- Correa, N. R. (1996). *Título XI. De la Organización Territorial*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas. Corte constitucional y Consejo superior de la Judicatura, (1991).
- DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). *El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*. Bogotá.
- DNP. (2015). *El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*. Bogotá: DNP.
- Galeano, M. (2009). *Métodos de investigación cualitativa*. Bogotá.
- Fajardo, D. (2000) *Las Zonas de Reserva Campesina: Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento*. Mamacoca. Bogotá.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid. Ediciones Moratas.
- INCODER, ILSA SINPEAGRICUN. (2012). *Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá.
- Jerez, C. (2012). III Encuentro ANZORC.

- Lahera, E. (1999). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez, M. (2007). Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Colombia. *Revista Javeriana*.
- Pinto, M. (2002) Introducción al análisis documental y sus niveles: el análisis de contenido. Madrid España.
- Quesada Tovar, C. E. (2013). Derecho a la Consulta Previa para comunidades campesinas. Trabajo Final de Investigación. Universidad Nacional. Ley No. 1454 del 28 de junio de 2011 "Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre: Ordenamiento Territorial Y Se Modifican Otras Disposiciones". República De Colombia - Gobierno Nacional.
- Martín, P. (2009). *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos* . Santiago de Chile: FAO.
- Montañez. (1999). *espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Neef, M.(1993). *Desarrollo a escala humana*.España.Editorial Nordan- comunidad
- Norbis, C. (2006). *El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes*. Venezuela. Universidad de Zulia.
- PNUD, (2011). *Colombia rural razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD.
- Ortiz, (1989). Zonas de reserva campesina, Elementos introductorios y de debate.ILSA
- Rendón, J. (2013). Desarrollo, Territorio y Gobernanza Local. Deutschland, Alemania: Editorial Académica Española.
- Rozzi, Alburquerque y Pérez, (2012). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. Argentina.
- Sen,A. (1999).El desarrollo como libertad.Buenos Aires,Editorial Planeta.
- Sepulveda,S.(2008). Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios. Costa Rica.IICA.
- Tovar, C. Q. (2013). *Derecho a la consulta previa para comunidades campesinas. Trabajo Final de Investigación*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Vilches, (2017).Desarrollo rural y sostenible .OEI.
- Van Dijk, T. (1999).El analisis critico del discurso.Barcelona.
- Wodak y Meyer, (2003). Métodos de análisis crítico del discurso. Barcelona.

Cibergrafía

Sobre el Estado de Cosas Inconstitucionales T025 de 2004.

Citado el día 15 de Marzo de 2016, de:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.

Sobre estructura e instrumentos de Política General de Ordenamiento Territorial.

Citado el 17 de marzo de 2016, de:

<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ordenamiento-territorial.aspx>.

Sobre Ley de Ordenamiento Territorial: Ley No. 1454 del 28 de junio de 2011 "por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

Citado el 17 de marzo de 2016, de:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>.

Sobre Definición de Política y Pública:

Citado el 18 de Marzo de 2016, de:

<http://www.rae.es/diccionario-panhispanico-de-dudas/definiciones>.

<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/09/Proyecto-de-ley-Ordenamiento-territorial-y-uso-gestion-del-suelo.pdf>.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>.

<http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2011.08.01-Boleti%CC%81n-186-Ley-Orga%CC%81nica-de-Ordenamiento-Territorial-2011.pdf>.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>.

http://www.umng.edu.co/documents/10162/745281/V3N2_24.pdf.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>.

Anexos

Anexo 1. Matriz de análisis de los elementos para la formulación de política de ordenamiento territorial a la luz de la ley 1454 de 2011.

Anexo 2. Guía de entrevistas semi-estructurada para actores de ZRC.

Anexo 3. Transcripción entrevista lideresa campesina.

Anexo 4. Transcripción entrevista para funcionaria pública.

Anexo 5. Transcripción entrevista académico.