



**Sección.** Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



## “No vendemos la tierra”. Oposiciones y contestaciones de una zona rural frente al conflicto de expansión urbana de Bogotá

**Aureliano Camacho Bonilla.** Ph. D. en Urbanismo y Ordenamiento del Espacio de la Universidad París Nanterre (Francia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7692-4475>. Correo electrónico: aurecamacho@yahoo.com

**Recibido:** abril 24, 2020.

**Aceptado:** septiembre 01, 2020.

**Publicado:** enero 29, 2021.

**Acceso abierto:** Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



**Conflicto de intereses:** el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

### Resumen

La puesta en marcha de diversos proyectos de expansión de Bogotá hacia la periferia sur y suroccidental ha suscitado conflictos y tensiones entre varios actores. Durante más de dos décadas, la zona de transición rural-urbana de Usme ha sido escenario de profundas transformaciones territoriales, sociales y económicas, lo que ha originado la conformación de un movimiento campesino de contestación y oposición al proceso de urbanización. Este artículo, que presenta parte de los resultados de la tesis doctoral “No vendemos la tierra”. *Una zona rural frente a los proyectos de expansión de Bogotá: contestaciones, resistencias y negociaciones*, tiene el objetivo de identificar y contribuir a comprender las reivindicaciones y modos de acción y legitimación de la comunidad rural de Usme y otros actores que han reaccionado frente a la expansión urbana. El documento responde a las preguntas por (1) la manera como los actores implicados en el conflicto de Usme han respondido y (2) sus estrategias y reacciones frente a la expansión.

**Palabras clave:** conflicto, expansión, participación, política y territorio.



## “We do not sell the land”. Oppositions and responses from a rural area in the face of Bogota’s urban expansion conflict

### Abstract

The implementation of several expansion projects from Bogotá towards the south and south-western periphery has triggered conflicts and tensions among various actors. For more than two decades, the rural-urban transition zone of Usme has been the scene of profound territorial, social, and economic transformations, which has led to the formation of a peasantry movement of protest and opposition to the urbanization process. This article, which shows a part of the results of the doctoral thesis “We do not sell the land”. *A rural area in front of Bogotá’s expansion projects: responses, resistances and negotiations*, has the objective of identifying and contributing to an understanding of the recognitions and modes of action and legitimacy of the Usme’s rural community and other actors who have reacted to the urban expansion. The document answers (1) how the actors involved in the Usme’s conflict have responded and (2) their strategies and reactions in front of the expansion.

**Keywords:** conflict, expansion, participation, politics and territory.

## “Não vendemos a terra”. Oposições e defesa de uma área rural diante do conflito de expansão urbana de Bogotá

### Resumo

A realização de diversos projetos de expansão de Bogotá, Colômbia, na periferia sul e sudoeste vem levando a conflitos e tensões entre vários atores. Durante mais de duas décadas, a área de transição rural-urbana de Usme vem sendo o cenário de profundas transformações territoriais, sociais e econômicas, o que tem originado a conformação de um movimento camponês de defesa contra o processo de urbanização e oposição a ele. Este artigo, que apresenta parte dos resultados da tese de doutorado “Não vendemos a terra”. *Uma área rural diante dos projetos de expansão de Bogotá: defesa, resistências e negociações*, tem o objetivo de identificar e contribuir para compreender as reivindicações e os modos de ação e legitimação da comunidade rural de Usme e de outros atores que reagem diante da expansão urbana. O trabalho trata da maneira (1) como os atores implicados no conflito de Usme vêm respondendo à (2) expansão e suas estratégias e reações diante dela.

**Palavras-chave:** conflito, expansão, participação, política e território.

## 1. Introducción

La periferia sur de Bogotá, también conocida como “anillo periférico sur”, está compuesta por cinco localidades: Bosa, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, San Cristóbal y Usme (Avendaño, 2016). Usme, localidad donde se llevó a cabo esta investigación, tiene una extensión de 21556 hectáreas, de las cuales 2063 están clasificadas como suelo urbano, 1185 fueron destinadas a suelo de expansión y 18306 corresponden a suelo rural.

Al respecto, conviene precisar que el territorio rural de Bogotá se encuentra disperso en ocho localidades: Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Usaquén, San Cristóbal, Chapinero, Suba y Bosa. En particular, Usme alberga el mayor número de campesinos (17000), seguida por Sumapaz (11600) y Ciudad Bolívar (11100), de acuerdo con datos de la Secretaría de Hábitat de Alcaldía Mayor de Bogotá (2015). Por ser parte de la periferia sur, Usme no ha sido ajena a las grandes problemáticas del acelerado proceso de urbanización de Bogotá que, a lo largo del siglo XX, ha crecido de manera desbordada hacia esta zona.

Como afirma Ruiz (2006), en gran parte, aquel crecimiento urbano

se caracteriza por los desarrollos informales [...], ligados a una serie de factores y de proble-

mas estructurales, entre los que se encuentran la pobreza y las desigualdades de salarios, y también la incapacidad del Estado y del sector privado de proponer soluciones de vivienda y servicios urbanos para los más pobres. (p. 36)

A ello debe sumarse otro problema de muy serias consideraciones: los llamados “tierreros”, es decir, bandas que se dedican al robo de tierras, las cuales son loteadas y vendidas después a la ciudadanía.

Una de las primeras soluciones para hacer frente a este crecimiento urbano fue la búsqueda de terrenos para construir, encabezada por la administración de la ciudad. En 1954, sin concertación con la administración municipal ni con la población, se anexaron seis municipios limítrofes a Bogotá: Usaquén y Suba, al norte; Engativá, Fontibón y Bosa, al occidente; y Usme, al sur de la ciudad. Esta incorporación supuso la pérdida de autonomía de esos municipios, los cuales, desde aquel momento, son parte de las localidades bogotanas y de su división político-administrativa. Este hecho significó la transformación social y cultural de estas zonas y, para Usme, marcó el inicio y el desarrollo del conflicto de expansión urbana (figura 1).

**Figura 1.** Frontera rural-urbana en la vereda Los Soches, Usme



**Fuente.** Fotografía del archivo personal del autor, junio de 2011.

La decisión de anexar estos municipios a Bogotá revela el fuerte crecimiento urbano por el que atravesaba la ciudad. Entre 1950 y 1970, se experimentó una tasa de crecimiento urbano de 6.8%, una de las más altas tasas del mundo (Dureau, 2000). Durante la década de 1980, la expansión hacia el sur es indiscutiblemente atribuible a la urbanización informal que, durante la década de 1990, conoció su densificación: “Remarcamos la multiplicación de barrios ilegales, acompañada de la fuerte concentración de familias pobres y de la carencia de equipamientos, manifestando una degradación de las condiciones de vida de la población residente” (Rincón, 2006, p. 229). A pesar de los programas de legalización y mejoramiento de barrios surgidos en esa década, la autoconstrucción, como afirma Jaramillo (2012), sigue siendo la solución más corriente de producción de vivienda para las familias más pobres.

### 1.1. Objetivos, hipótesis y estructura del artículo

La investigación tuvo lugar en el borde sur de Bogotá. Esta categoría analítica, que describe un territorio de “características muy especiales, pues es una zona rural con amenaza de ser absorbida por procesos de urbanización” (Palacio, van der Hammen y de Urbina, 2008), surgió la década de 1990, cuando se implementaron políticas públicas que se planteaban dos retos: (1) controlar el proceso de urbanización ilegal y (2) delimitar y planificar los espacios periféricos.

La institucionalización del borde sur, en tanto modalidad de intervención de la acción pública, implicó la entrada de Usme y su comunidad rural en un proceso de gobernanza, entendida como

el conjunto de procedimientos, de relaciones de poder, y de modos de gestión pública y privada [...]. La gobernanza supone que, a través de un proceso de negociación o de decisión participativa, los agentes sociales ejerzan una influencia igualmente significativa que los actores políticos o administrativos. (Revesz, 2003, p. 49. Traducción propia)

Precisamente, esta interacción y negociación conflictiva entre las instituciones y los actores locales condujo a plantear el objetivo del artículo: reconocer e identificar las acciones y las formas de organización y participación de la comunidad rural en el contexto de la expansión urbana. En torno a este objetivo, se enunciaron las siguientes preguntas centrales: ¿cómo han respondido los actores locales frente a la puesta en marcha de acciones institucionales que buscan controlar la expansión urbana en Usme? y ¿cuáles han sido las acciones más relevantes desarrolladas por la comunidad rural para frenar tal expansión? Por último, la hipótesis de trabajo fue que el conflicto en Usme ha permitido la construcción de nuevas formas de participación y organización colectiva, fundamentales para la defensa del territorio.

El artículo está estructurado de la siguiente manera:

1. Un breve marco conceptual que explica las nociones centrales de territorio, conflicto y actores.
2. La metodología y las principales herramientas analíticas aplicadas.
3. Los resultados de la investigación, a partir de las acciones de dos actores colectivos que han sido trascendentales durante el conflicto en Usme.
4. Las reflexiones finales.

## 2. Conflicto y actores en un territorio rural-urbano

El conjunto de problemas estructurales de la ciudad resulta más determinante, cuando se asiste, como en Usme, a la coexistencia conflictiva entre un espacio rural y uno urbano. Entonces, estamos frente a una “especie de espacio” (Perec, 1999, p. 19) de transición y carácter ambiguo que, desde el punto de vista conceptual, resulta difícil definir, pues puede clasificarse como periurbano, rururbano, suburbano, entre-dos o espacio de margen. No obstante, por encima de un concepto preciso, estos espacios son “categorías de lectura de lo social” (Mormont, 1997, p. 21) que resultan pertinentes, toda vez que son lugares de conflicto y

confrontación, de concertación y negociación, donde diferentes grupos sociales materializan sus necesidades, sus intereses y sus acciones.

Más allá de la superficie delimitada por las fronteras administrativas y políticas, el territorio es una construcción social y una articulación de lo material y lo ideal (di Meo, 1998). El territorio está dotado de arraigo histórico, identidad y un conjunto de símbolos (Levy y Lussault, 2003). Además, es fuente de identidad, espacio simbólico y funcional, a la vez que espacio de acción, interacción y transformaciones de distintas naturalezas.

La zona rural-urbana de Usme, por un lado, traduce y engloba la confluencia entre los procesos de urbanización de la ciudad (informal y formal) y las zonas rurales adaptadas por los grupos sociales. Por otro, la multiplicidad de actores que interactúan hace que este territorio sea un lugar de constantes fenómenos de ruralización de la ciudad y de urbanización del campo. La ruralización aparece asociada a la adopción de prácticas rurales en el entorno urbano; mientras que la urbanización del campo alude a la absorción de conjuntos regionales rurales adyacentes a las ciudades, que presentan dinámicas de crecimiento, lo que tiene como consecuencia la transformación de los campesinos en ciudadanos (Ospina, 2014).

Estos fenómenos transformadores del territorio conducen a conflictos de diversos órdenes. Puede hablarse de conflictos de uso relativos a la utilización del espacio, cuando eventos y acciones exteriores afectan de manera negativa a los habitantes de un territorio (Séglène, 2009). Los conflictos aparecen cuando tienen lugar divergencias entre los grupos identitarios que usan el espacio. Tales divergencias o tensiones se presentan cuando “los valores e intereses de los individuos se encarnan en el espacio por el sesgo de la realidad física” y “cuando estas realidades son agenciadas de tal manera que surgen incompatibilidades espaciales” (Séglène, 2009). Del mismo modo, pueden ligarse los conflictos de uso a la proximidad espacial o geográfica. El conflicto de proximidad aparece entre quienes usan el mismo espacio, de modo

que entran en juego las representaciones y los marcos interpretativos de los individuos (Torre, 2009).

Aunque la intención en este artículo no es ampliar la discusión sobre el conflicto y sus formas (Cadoret, 2006; Cadène, 1985; Melé, 2011), cabe aclarar que, en muchos territorios, existe una combinación de conflictos que varía según diversos factores. Aquí se parte de la siguiente premisa: la lógica y la naturaleza de cualquier conflicto no puede comprenderse sin descifrar y ni analizar las interacciones de los actores.

El actor es definido como una entidad social que actúa sobre un espacio (Cadoret, 2006). En esa medida, es necesario comprender que las acciones y decisiones sobre un territorio generan efectos e implican a otros actores. Todo ello origina, como en Usme, oposiciones y movilizaciones que dejan en evidencia, por un lado, las capacidades y estrategias organizativas de las comunidades y, por otro, las relaciones de poder entre quienes deciden sobre el territorio (actores institucionales, políticos y económicos) y quienes están directamente implicados por esas decisiones (la sociedad civil).

## 2.1. Decretos y acuerdos que legitiman la expansión de la ciudad

En el contexto de crecimiento de la ciudad hacia sus periferias, a principios de la década de 1990, la administración de Bogotá decidió aprovechar las tierras potencialmente urbanizables, que entraban dentro de una lógica de planificación durable y racional (Le Roux, 2015). La política de expansión urbana tomó como objetivo el sur de la ciudad y, a través del Acuerdo 09 de 1990, determinó y puso a disposición 3831 hectáreas como zonas de expansión. El acuerdo identificaba aquellos territorios como una franja de transición, donde se establecería un “proceso ordenado de incorporación de nuevas áreas urbanas que rodean la ciudad” y donde coexistían “los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el espacio rural” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, p. 67).

Esta irrupción del espacio urbano sobre el espacio rural obedecía a decisiones del Concejo de Bogotá, que definían la intervención hacia el sur de la ciudad y, en particular, hacia la localidad de Usme, designada en el Acuerdo 06 de 1990 como una zona de actividades agrícolas, que habría perdido su vocación de suelo agrícola y que, por el contrario, adquiriría una vocación urbana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1990).

La legitimación ideológica y política de la expansión se inscribía claramente en el proceso de descentralización que experimentaba el país. Esta reforma impulsaba la transferencia de recursos del Estado central a los municipios, incorporando su participación en el presupuesto del país. Para Bogotá, la descentralización administrativa implicaba la transferencia de decisiones y actividades de dirección a los organismos locales, con el objetivo de mejorar la calidad de las políticas y los servicios públicos (Castro, 2007). Asimismo, la descentralización democrática implicaba que la toma de decisiones tuviera en cuenta los intereses y las preferencias de la población local (Gutiérrez, 2007).

Con “la promesa de la descentralización” (Gutiérrez, 2007, p. 27), la planificación de la expansión hacia Usme implicaba la participación de la comunidad y los habitantes de los territorios implicados directamente. Este cambio político, administrativo y democrático, se suma a los hechos que ocurrieron en el conflicto de Usme. Las interacciones conflictivas, surgidas a partir de la década de 1990, entre la esfera institucional y comunidades rurales y urbanas han permitido reflexionar sobre los ajustes, la implementación y los efectos de las políticas públicas en los territorios.

Sin embargo, para esta pesquisa, se optó por observar la problemática desde un ángulo diferente, privilegiando y restituyendo a los habitantes (*bottom-up*) en su rol de actores decisivos y participativos en la transformación de decisiones, procesos y políticas institucionales.

### 3. Metodología

La información y los resultados reportados aquí son producto del enfoque metodológico utili-

zado para la investigación doctoral ya mencionada. Fue necesario articular diversas técnicas y métodos cualitativos de investigación. Como primera medida, tuvo lugar un exhaustivo trabajo de campo, en tres etapas. La primera, denominada *acercamiento*, tuvo una duración de cinco meses, en 2011. En esta etapa, el interés fue explorar la historia del conflicto, junto con sus antecedentes, y hacer un primer acercamiento a los líderes campesinos que se oponían a la expansión.

En la segunda etapa, llamada *de interacción*, se llevó a cabo un trabajo de campo de seis meses durante 2014. Esta fue la etapa más importante, porque se obtuvo un buen número de entrevistas estructuradas y semiestructuradas, que permitieron conocer a fondo a los diferentes actores colectivos que emergieron durante el conflicto. En esta etapa, quedaron aclarados temas como la organización, el desarrollo y las formas de accionar de los actores, durante las instancias de concertación y negociación frente a los agentes institucionales.

En total, se hicieron treinta entrevistas a líderes rurales de diferentes organizaciones y colectivos que trabajaban por la defensa del territorio. El material recopilado sirvió para estructurar el discurso de reivindicación, los intereses, los mecanismos y las formas de organizarse de los actores. También sirvió para explorar la posición que los actores tenían frente a las acciones institucionales.

La tercera etapa, denominada *gestión*, constituyó la última estancia en campo y duró siete meses, en 2016. Durante este periodo, a través de otra serie de entrevistas a profundidad, se confrontaron las diferentes posiciones de los actores frente a las formas de resolución y gestión del conflicto. Para ello, fue necesario analizar las asimetrías de poder, las alianzas y las cooperaciones entre algunos, así como las divisiones y fragmentaciones.

En esta etapa se realizaron cerca de quince entrevistas a personas que, si bien no se consideraban líderes ni habían participado de las primeras etapas de organización, tenían una experiencia significativa en los procesos comu-

nitarios. Durante esta etapa, fueron realizadas, además, quince entrevistas a actores institucionales, lo que permitió comprender la lógica de la acción pública, sus percepciones sobre el conflicto y la posición que adoptaban con respecto a los actores rurales.

Por otro lado, implementando la observación directa que reposa sobre las actividades de (1) “observar sistemáticamente y controlar lo que pasa alrededor del investigador” y (2) “participar de una o varias actividades con la población” (Guber, 2001, p. 57), fue necesario, de una parte, asistir a numerosas reuniones y asambleas de asociaciones y colectivos rurales (en veinticinco de estos espacios durante 2014 y 2016); de otra, hacer presencia en consejos y escenarios de participación locales, donde se captaron las interacciones entre los actores y las tensiones existentes.

Así las cosas, esta “etnografía de la participación” (Cefai, Carrel, Eliasoph y Lichterman, 2012, p. 7) permitió complementar y confrontar la información obtenida en las entrevistas. Por último, con algunas asociaciones campesinas, se hicieron talleres de cartografía con la finalidad de recoger los imaginarios y las representaciones sobre su territorio, así como sobre las implicaciones de las transformaciones.

## 4. Resultados

El desacuerdo y la disputa contra el proceso de urbanización de la zona rural de Usme suscitó el desarrollo de un conjunto de iniciativas, asociaciones, colectivos y organizaciones tanto de la ruralidad como de la zona urbana. Integrados por habitantes de horizontes diversos y trayectorias políticas y participativas variadas, aquellos colectivos lograron constituir una resistencia y una oposición decidida, de largo aliento y con formas y discursos de reivindicación y legitimación, ajustados a las etapas del conflicto. Con ello en mente, se exponen, primero, dos actores fundamentales de esa oposición y, segundo, los referentes de la defensa del territorio de Usme; situados en dos momentos históricos del conflicto.

### 4.1. Primer hito cronológico

Luego del Acuerdo 06 de 1990 decretado por el Concejo de Bogotá, un hecho marcó la historia de Colombia: la Constitución de 1991. Esta nueva carta magna definió una serie de reformas en materia de democratización y descentralización, lo que generó un arsenal de reglas y herramientas nuevas que, a su vez, redefinieron los poderes de los alcaldes y acompañaban las nuevas políticas territoriales (Lulle, 2004). En 1993, se decretó “un aumento de los impuestos para la zona rural de la localidad de Usme” (B. Villalba, habitante de la vereda Los Soches, en entrevista personal; 2011, mayo). Ese año, cuando comenzaron las reacciones de los campesinos, fue el preámbulo del conflicto en Usme.

#### 4.1.1. “Nosotros no vendemos la tierra”. Los Soches y la conformación de la oposición

A principios de 1993, los habitantes de la vereda Los Soches recibieron con sorpresa y preocupación un aumento considerable de los impuestos y del costo de los servicios públicos. Este cambio fue visto, de inmediato, como una “forma de presión externa por parte de la ciudad” (A. Villalba, habitante de la vereda Los Soches, en entrevista personal; 2011, mayo) y corroboraba los rumores sobre la posible construcción de grandes proyectos de vivienda.

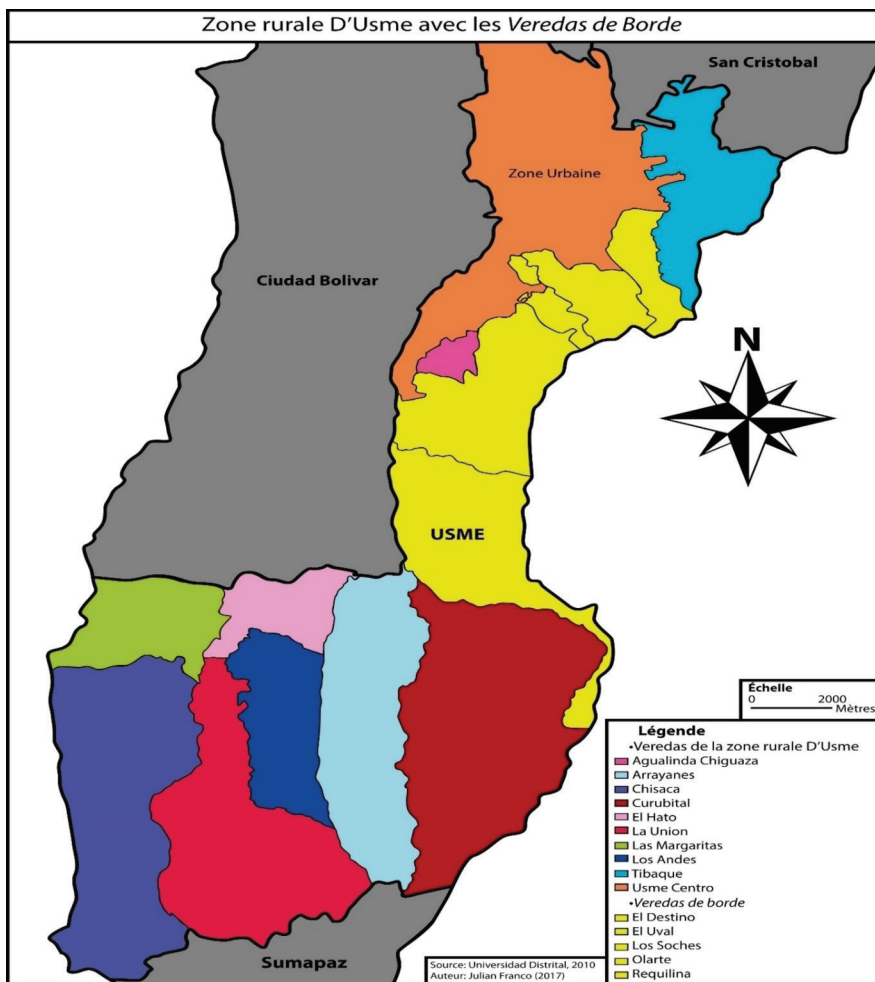
Los Soches, una de las catorce veredas que componen la zona rural de Usme, es considerada la primera vereda amenazada por la expansión. Igualmente, hace parte de las llamadas “veredas de borde” que rodean al casco urbano de Usme (Usme pueblo). Este último es considerado el centro de la zona rural de la localidad. Las cinco veredas de borde (figura 2), por una parte, fueron definidas posteriormente entre las comunidades campesinas y algunas instituciones de la administración (Planeación Distrital); por otra, dan cuenta de los territorios directamente implicados en el proceso de urbanización.



Para explicar la categoría *borde*, conviene referirse a una definición que engloba bien varios elementos de la problemática señalada. Los bordes urbano-rurales son

sistemas socioespaciales, producto de la interacción y de las dinámicas de conflicto y de negociación entre lo urbano y lo rural; y son construidos y movilizadas por la multiplicidad de actores que convergen en este espacio, con diferentes recursos e instrumentos de poder. (Ballén-Velázquez, 2014, p. 31)

**Figura 2.** Zona rural de Usme con sus catorce veredas de borde y el límite con la zona urbana



**Fuente.** Elaboración de Julián Franco, a partir de datos de la Secretaría Distrital de Hábitat y Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2009).



Para esta vereda de borde, su cercanía con la zona urbana de la localidad significaba una amenaza y una fractura a una cultura tradicional. Pero eso mismo permitía construir una red de solidaridad y de vínculos de vecindad fuertes. Precisamente, el señor Belisario Villalba, presidente de la Junta de Acción Comunal (JAC) de Los Soches, convocó a una reunión donde otros líderes de las veredas asistieron y se informaron sobre lo que se llamaría “la expansión”. Entonces, las juntas de acción comunal empezaron a desempeñar un papel de caja de resonancia de la problemática y se inició la construcción de un interés general, basado en la idea de defender y conservar el estatus de zona rural.

Como primera estrategia de reconocimiento y visibilidad de la zona rural, los líderes de las veredas invitaron al Concejo de Bogotá y otras instituciones para que observaran el modo de vida y la cultura campesina. Para los representantes del Concejo y, en su momento, el Departamento Administrativo de Planificación Distrital (DAPD), muchas personas de las veredas trabajaban en la ciudad, hecho que, para ellos, “demostraba las pocas oportunidades que ofrecía el campo”. Por tal razón, la zona podría ser una posibilidad de acceso a la vivienda para las clases más desfavorecidas de la ciudad.

Sin embargo, un sector de los actores institucionales propuso a la comunidad campesina organizarse para desarrollar una iniciativa que respondiera a una articulación entre la ciudad y la zona rural, desde una perspectiva de desarrollo económico. Aprovechando el potencial del territorio desde el punto de vista medioambiental, surgió el proyecto de senderos ecológicos, apoyado por la Unidad Local de Asistencia Técnica y Agropecuaria (Ulata). Este proyecto formó a los primeros guías ambientales, quienes comenzaban a “*salvar los valores de la cultura campesina*” (P. Flórez, guía de la vereda Los Soches, en entrevista personal; 2014, 12 de abril).

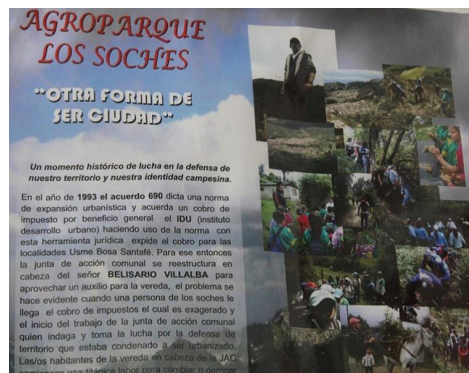
Para los líderes de otras veredas, la cercanía de Los Soches con las instituciones no era vista de manera positiva, y se consideraba una estrategia institucional para minimizar y reducir

el verdadero problema: el Acuerdo 06 de 1990, que otorgaba licencia para urbanizar.

#### 4.1.2. El agroparque Los Soches, la cultura y el medioambiente constituyen argumentos de defensa del territorio

Luego de la puesta en marcha del programa de guías medioambientales, desarrollado por la institución y la comunidad, los líderes de la vereda Los Soches decidieron blindar y acorazar el territorio frente a la expansión, a través de la constitución de una experiencia asociativa llamada Agroparque Los Soches (figura 3). Fundado en 1996, el agroparque es considerado el primer actor asociativo estructurado que haya planteado una propuesta alternativa, de cara a las intenciones de expansión de la ciudad.

**Figura 3.** Afiche sobre el proyecto de agroparque y su historia, a la entrada de la Casa de la Cultura de la vereda Los Soches



**Fuente.** Fotografía del autor (2016).

La línea directriz de la organización se fundamenta en el principio de conservación y protección de la tradición campesina y el modo de vida rural. Para sus líderes, el agroparque era la prueba de la transformación de una iniciativa institucional en argumentos construidos desde una realidad local.

Desde el punto de vista de la construcción discursiva, este agroparque moviliza básicamente dos tipos de argumentos. En primer

lugar, hay un argumento medioambiental, según el cual el ecosistema rural debe ser defendido y protegido de los efectos de la expansión. En segundo lugar, se encuentra la identidad territorial, con la que se reactivó un sentimiento de pertenencia hacia la zona rural. Además, de acuerdo con este argumento, el territorio determina las percepciones y los imaginarios y define quiénes son los campesinos de Usme como grupo social.

En efecto, “la reactivación de la identidad” (L.E. Liberato, miembro de la JAC de Los Soches; 2011, junio) en la vereda, permitió que otros líderes divulgaran la importancia de la cultura campesina. De esa manera, la vereda Los Soches se convirtió en un territorio de influencia desde donde se hacía eco de la defensa de las zonas rurales. Finalizando 1996, el proyecto del agroparque estaba estructurado, pero requería de una inyección de apoyo y coordinación de otras fuerzas. Se lanzó, entonces, una estrategia de comunicación que invitaba a las veredas restantes a observar sistemáticamente y controlar lo que pasaba en veredas como La Requilina, El Uval, Olarte y El Destino, las cuales fueron después los territorios de mayor importancia organizativa.

Cabe destacar que, durante esta articulación de los primeros territorios de la oposición, la figura de *leadership* (liderazgo) tomó gran relevancia. Su rol para interpelar de manera eficaz a los sujetos sociales implicados en alguna situación (Slater, 1991) y sus capacidades para convocar a otros grupos fueron claves para empezar a pensar en una red de asociaciones que trascendiera la oposición a la expansión y, además, abordara reivindicaciones mayores.

Durante este primer periodo de conexiones entre algunas veredas, se planteó el objetivo de integrar a los habitantes en una reflexión sobre la gestión de su territorio. Esto implicaba la creación de espacios de participación de los habitantes, donde se permitiera expresar y manifestar sus inconformidades y necesidades.

Esta nueva etapa del agroparque tenía como columna vertebral el discurso de autonomía sobre el territorio, es decir, las comunidades rura-

les controlan y gestionan sus recursos y toman decisiones sobre los proyectos que los afectan. Esta autonomía estaba constituida a partir de “las formas de conocimiento, las visiones del mundo y los modos de vida propicios a los usos de los recursos naturales” (Escobar, Grueso y Rosero, 2001, p. 72). En ese sentido, surgía una responsabilidad colectiva que debía asegurar la protección del agua, la fauna y, en general, todos los recursos. La movilización de la idea de autonomía y compromiso con el territorio impulsó la participación de habitantes de otras veredas que, hasta ese momento, habían estado distantes de la organización.

De esa manera, se incorporaron mujeres y jóvenes de veredas distintas en las acciones de Los Soches que, para aquel momento, se concentraban en el reconocimiento del territorio, a través de los senderos ecológicos, los espacios de educación medioambiental, la oferta de un turismo rural y las huertas colectivas. Lideradas por las mujeres, estas últimas buscaban la comercialización de productos, junto con reconocimiento y voz en espacios de participación “reservados para los hombres”.

Paradójicamente, en conjunto, las acciones mencionadas fueron puntos sensibles que suscitaron discrepancias en el seno de la organización y entre líderes y habitantes de otras veredas. El ecoturismo, desarrollado con el apoyo distrital, para ciertos líderes y habitantes, implicaba una pérdida de la autonomía que se promulgaba. Es decir, había una contradicción de los principios establecidos. Este sector hablaba de una “institucionalización de la oposición”, que facilitaba la estrategia de la ciudad de acercarse progresivamente a la zona rural. Entrar en la trama institucional significaba ceder el proceso comunitario al dominio de la acción pública y su clientelismo.

Por otro lado, un sector de los líderes veía el trabajo con las instituciones como una estrategia de aprendizaje, con la que ganaban experiencia y autonomía. Asimismo, los canales institucionales servían para visibilizar las necesidades del territorio y solicitar cambios. A pesar de estas divergencias, para los más importantes líderes

de la oposición en Usme, el agroparque fue el actor que sentó las bases para reflexionar de manera transparente y democrática sobre el territorio. Esa experiencia asociativa imprimió la posibilidad de gestionar el territorio en coordinación con otros actores y sembró el propósito de construir una interacción horizontal con las instituciones. Este propósito fue fundamental para los actores que emergieron luego y determinaron el curso del conflicto.

## 4.2. Segundo hito cronológico

El segundo periodo de la administración del alcalde Antanas Mockus (2001-2004) redefinió el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Bogotá, apoyándose en los instrumentos de planificación de la Ley 388 de 1997. La llegada de una nueva visión de la planificación urbana y la introducción de un nuevo ordenamiento territorial, puesto al servicio del desarrollo económico, con la instauración de fuertes regulaciones de operaciones urbanísticas de iniciativa privada (Beuf, 2011), cambiaron completamente la historia de la zona rural de Usme. A principios de 2003, se anunció la puesta en marcha de la operación estratégica Nuevo Usme, que estaría a cargo de Metrovivienda, empresa industrial y comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. De ese modo, se inició la compra de predios para el ambicioso proyecto y emergió la Mesa de Concertación como actor relevante de la oposición.

### 4.2.1. La Mesa de Concertación, una estrategia comunitaria para frenar la expansión

A lo largo de 2003, los habitantes de las veredas de borde de Usme se sentían atemorizados y amenazados por la expedición del Decreto 619 de 2000, que determinaba la zona rural de la localidad como zona de expansión urbana para el desarrollo concreto de la operación estratégica Nuevo Usme. La operación urbanística, por una parte, tenía el objetivo de ofrecer viviendas en un hábitat digno, para las personas de bajos recursos que, generalmente, tenían que recurrir al mercado informal. Por otra parte, este

proyecto buscaba utilizar los instrumentos de planificación y gestión del suelo, para controlar el parcelamiento ilegal en la zona (Beuf, 2011).

La lógica de esta operación definía una zona de expansión de 910 hectáreas alrededor de Usme pueblo, en la zona rural. El modelo de gestión estaba definido a partir de cuatro territorios o planes parciales, los cuales determinaban el mecanismo de repartición de cargas y beneficios. El primer plan parcial debía frenar la urbanización informal. El segundo concebía a Usme pueblo como un centro de servicios donde se instalarían equipamientos urbanos, un centro de salud y colegios. El tercer plan tenía el objetivo de generar una transición sostenible y armonizada de la ciudad al campo, a través de programas de agricultura urbana. Por último, el cuarto plan, se enfocaba en la construcción de una universidad, que debería generar servicios a escala metropolitana (Beuf, 2011).

A través de estos cuatro planes parciales, la operación estratégica Nuevo Usme preveía la construcción de 53000 viviendas de interés social para cerca de 220000 personas. La gestión estaría a cargo de un actor conocido en la zona rural de Usme: Metrovivienda, que debía adquirir los terrenos, equiparlos en servicios públicos y en vías para luego revenderlos a los promotores inmobiliarios encargados de la construcción y del desarrollo integral del proyecto de viviendas.

Según testimonios recogidos, como los de Alejandra Villalba y otros habitantes de Los Soches, los funcionarios de Metrovivienda recorrían las veredas, notificando la implementación del proyecto e informando que los terrenos serían adquiridos progresivamente. Frente a esta nueva amenaza, se inició una serie de reuniones convocadas por los representantes de las JAC de las distintas veredas, líderes de los acueductos veredales y organizaciones y asociaciones de las veredas directamente implicadas. Tras un buen número de encuentros, en 2003, se originó el actor Mesa de Concertación, cuyo objetivo inicial fue la construcción de una propuesta comunitaria de contención de la expansión. De esa manera, la mesa se convirtió

en el espacio de cohesión y concertación de la multiplicidad de actores que interactuaban en el territorio.

En su primera etapa, la cohesión de organizaciones rurales que promovía la mesa buscaba que los habitantes no vendieran los predios a Metrovivienda y que se estableciera un diálogo y una agenda de trabajo con varias instituciones del Distrito. La propuesta no tuvo ninguna recepción y, por el contrario, pronto llegaron máquinas excavadoras que empezaron a acondicionar el suelo para la intervención.

#### 4.2.2. La lucha contra Metrovivienda, una oportunidad de repensar la oposición y la participación

La Mesa de Concertación se consolidaba como el actor abanderado del diálogo frente a Metrovivienda. Esta última representaba el “enemigo” de toda la zona y era el actor sobre el que, finalmente, recaía la decisión de continuar con la operación urbanística.

Las tensiones entre ambos actores se desarrollaban en torno a la lógica normativa que planteaba la empresa. Para Metrovivienda, era necesario que el Estado comprara la tierra a bajo precio para no comprometer el interés colectivo. De ese modo, estaban obligados a usar eficientemente los instrumentos de gestión del suelo y romper con el modelo, según el cual, los propietarios imponían las condiciones de venta. Del otro lado, para los campesinos y líderes de la mesa, Metrovivienda no presentaba soluciones alternativas ni tenía voluntad política para abrir un diálogo donde todos participaran, a pesar de los diagnósticos e informes técnicos que la empresa socializaba escasamente.

Para salir de un “diálogo sin acción” (H. Villay, miembro de la mesa; 2014, junio), la Mesa de Concertación decidió recurrir a mecanismos jurídicos como la tutela, la acción popular y la audiencia pública. Estos mecanismos de protección de derechos e intereses colectivos no buscaban entrar directamente en un combate jurídico contra Metrovivienda, sino que signifi-

caban una forma de exigencia de la comunidad por ser visibilizados y tener voz en el conflicto.

Para la mesa, las audiencias públicas, en cuanto espacios de participación ciudadana, evidenciaban el nivel de compromiso de sus líderes y la necesidad de que la comunidad se integrara a las decisiones públicas. Por otro lado, la comunidad rural y la Mesa de Concertación empezaron a participar en eventos del Distrito donde no eran invitados: “Nos convertimos en actores activos no solamente en nuestro territorio, sino también en los espacios de poder institucional” (J. Beltrán, miembro de la mesa; 2014, julio).

En 2004 y 2005, tuvieron lugar varias audiencias públicas y, por primera vez, los campesinos y habitantes tuvieron la oportunidad de conocer las características técnicas y reglamentarias del proyecto Nuevo Usme. Conceptos como “planes parciales”, “polígonos de intervención” y “sistema de cargas” hicieron parte del nuevo lenguaje del conflicto. Para algunos campesinos el empleo de tecnicismos era un mecanismo de distracción, que ocultaba las intenciones de continuar la expansión sin ningún freno. Para los líderes, se trataba de espacios que reflejaban las asimetrías de poder, considerando que Metrovivienda establecía un diálogo donde los habitantes no tenían las competencias argumentativas ni técnicas para refutar las decisiones institucionales.

En ese contexto, al seno de la mesa se articuló un grupo de jóvenes de la zona urbana de la localidad, cuya trayectoria era considerable en otros procesos organizativos (Asamblea Sur-Casa Asdoas). El grupo provenía de ambientes universitarios donde estudiaban carreras afines con los problemas socioterritoriales. A partir de este punto, la mesa logró construir una perspectiva más crítica sobre la definición, la naturaleza y el desarrollo del proyecto Nuevo Usme. Si bien la acción pública seguía conservando la capacidad de regulación y orientación de los procesos participativos, la mesa aminoraba la asimetría y se posicionaba como actor decisivo para continuar con las proyecciones sobre el territorio.

Construir un proyecto alternativo a Nuevo Usme era el nuevo objetivo de la Mesa de Concertación, la cual, para ese momento, ya era un actor que condensaba muchas fuerzas. Sin embargo, carecía de acciones o propuestas que legitimaran más su participación. Podría afirmarse que faltaba la territorialización de una alternativa que verdaderamente desviara el curso de la historia y frenara por completo las intenciones de expandir la ciudad. El cambio de orientación política de la ciudad con la llegada a la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) alivió las tensiones y la comunidad rural comenzó a hacer parte de nuevos escenarios de participación de esa administración.

En el seno de la política rural del Distrito propuesta por la Alcaldía, la Mesa de Concertación empezó a formular la construcción de un borde urbano-rural que, concebido como estrategia territorial, tuviera una base técnica y jurídica, fundada sobre la planificación participativa y un carácter incluyente (J. Reyes, líder de Asamblea Sur; 2014, mayo). Los principios fundamentales de la propuesta de borde son el reconocimiento y el respeto por la historia, la cultura, la gente y los recursos naturales del territorio, así como el mejoramiento de las condiciones de vida y del medioambiente.

Desde la dimensión técnica, la conceptualización del borde urbano-rural tomaba como referencias de su construcción los cuerpos de agua de la localidad, es decir, las quebradas Yomasa, Fucha, la Taza y Chiguaza. A diferencia de Metrovivienda, que partía de los polígonos, la comunidad privilegiaba el borde desde los recursos hídricos. Otro de los puntos de la propuesta de borde fue la consolidación de Usme pueblo como patrimonio histórico y arquitectónico, con el desarrollo de una zona de equipamientos con un centro de acopio para productos agrícolas y corredores ecológicos en la quebrada Fucha.

Aquel proyecto alternativo de borde urbano-rural de Usme fue valioso para la política de ruralidad distrital. Esta política sentó las bases de los futuros enfoques territoriales tenidos en cuenta en posteriores administraciones de la

ciudad. Cabe resaltar aquí que la expansión de la ciudad hacia la zona rural de Usme logró frenarse por diversos hechos acaecidos después de la construcción de la propuesta de borde, como el hallazgo arqueológico de la Hacienda el Carmen, en 2007.

Por último, es resaltable que la Mesa de Concertación lograra adquirir gran capacidad de movilización, de modo que se convirtió en una caja de resonancia de las reivindicaciones no solo de la zona rural de Usme, sino del sur de la ciudad y sus históricas demandas. Con ello, además, transformó completamente la visión de las instituciones con respecto a los campesinos de Bogotá y logró un espacio como un actor decisivo que aún hoy sigue reflexionando sobre la fabricación de la ciudad desde sus periferias.

## 5. Conclusiones

A través del origen y desarrollo de los actores de la oposición en el conflicto de Usme, fue posible evidenciar una etapa de conformación, marcada por la definición de los argumentos que legitimaban sus acciones. La identidad territorial y la protección del medioambiente fueron los discursos fundamentales que estructuraron una larga y durable oposición a la expansión urbana. Igualmente, estos discursos fueron la base de una cohesión territorial, donde se estimuló la participación de los habitantes, lo cual revela la importancia de construir formas discursivas que afiancen la acción colectiva.

En efecto, para el caso de toda la experiencia organizativa en Usme, la identidad colectiva territorial ha sido el recurso y el motor ideológico, simbólico y político, de la movilización. El sentimiento de pertenencia a un territorio ha generado el acercamiento entre los habitantes y la acción colectiva promulgada por los líderes.

Este análisis también evidenció las complejas relaciones entre los actores institucionales y los actores locales, relaciones que derivan en fragmentaciones y divisiones en el seno de la oposición. Un ambiente institucional poco confiable para los ciudadanos y el clientelismo histórico surgen como elementos de división

de los proyectos comunitarios, de modo que hacen difícil su continuidad o bien generan fracturas que van diezmando a las organizaciones.

Por otra parte, las interacciones entre los actores responsables de las decisiones sobre el territorio y los actores locales y comunitarios manifiestan dos lógicas de la participación. En el caso de la Mesa de Concertación, pudo verse una participación horizontal, desde donde se proponía el diálogo y la concertación; mientras que la puesta en marcha de los dispositivos participativos institucionales se utilizaba como una estrategia para evitar que los proyectos fueran cuestionados. Estas dos lógicas en constante tensión pueden ser una oportunidad de fortalecimiento de la participación o, por el contrario, significar fragmentaciones irreconciliables. Es necesario señalar que las asimetrías de poder son causantes de interrupción de los procesos participativos y, en ese sentido, deben establecerse claramente las reglas y el lenguaje de la participación.

Corroborando la hipótesis planteada, el conflicto territorial en Usme desde las primeras interacciones entre los actores locales expuestos aquí y las instituciones suscitó proyectos de organización comunitaria que resultaron novedosos en su momento, como el Agroparque Los Soches, y fueron fundamentales para construir estrategias de defensa y legitimación para la defensa del territorio. Asimismo, el conflicto de expansión ha jugado ininterrumpidamente un rol determinante en el enriquecimiento de los repertorios de la acción colectiva de los actores.

Finalmente, el conjunto de acciones desarrolladas por Los Soches y la Mesa de Concertación es significativo al repensar la participación de las comunidades locales en las políticas públicas que afectan sus territorios de modo directo, es decir, una gobernanza verdaderamente incluyente que no limite la participación.

## Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). (2000). *Plan de ordenamiento*

territorial (POT). Documento técnico de soporte. Bogotá: autor.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat. (2015). *Modelo de ocupación en el territorio del borde sur*. Bogotá: autor. Recuperado de <https://bit.ly/2KMIgJC>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat y Universidad Distrital Francisco José de Caldas. (2009). *Diagnóstico de las áreas rurales de Bogotá, D.C.* Tomo IV. Vol. 2. Área rural localidad de Usme (río Tunjuelo). Bogotá: autores.

Avendaño, J. (2016). *Representaciones territoriales de inseguridad, delincuencia y miedo en el espacio urbano de Bogotá. Formas simbólicas de apropiación y vivencialidad de la ciudad* (tesis doctoral). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHEES), París, Francia.

Ballén-Velázquez, L. (2014). "Desbordando" la categoría de borde. Reflexiones desde la experiencia bogotana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(2), 31-39.

Beuf, A. (2011). *Les centralités à Bogotá, entre compétitivité urbaine et équité territoriale* (tesis doctoral). Université Paris Ouest Nanterre, París, Francia.

Cadène, Ph. (1985). *Conflits sociaux et rivalités paysannes pour l'espace périurbain. Une analyse du changement autour de dix grandes agglomérations françaises* (tesis doctoral). Dos tomos. Université de Toulouse, Toulouse, Francia.

Cadoret, A. (2006). *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux: enjeux d'une gestion intégrée? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon* (tesis doctoral). Université de Montpellier 3, Montpellier, Francia.

Castro, J. (2007). Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia ¿Cómo salvar la descentralización? En D. I. Restrepo (ed.). *Memorias del seminario "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro"* (pp. 113-131). Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial.



- Cefai, D., Carrel, J., Eliasoph, N. y Lichterman, P. (2012). Ethnographies de la participation. *Participations*, 4(3), 7-48.
- Di Meo, G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. París: Nathan.
- Dureau, F. (2000). Bogotá: une double dynamique d'expansion spatiale et de densification d'espaces déjà urbanisés. En F. Dureau, V. Dupont, E. Lelièvre, J. Levy y T. Lulle (coords.). *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale* (pp. 81-92). París: Anthropos.
- Escobar, A. Grueso, L. y Rosero, C. (2001). El proceso de organización de comunidades negras en la región sureña de la costa Pacífica de Colombia. En A. Escobar, S. Álvarez y E. Dagnino (dirs.). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos* (pp. 235-260). Bogotá: Taurus-ICAHN.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Norma.
- Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En C. E. Salazar (coord.). *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (pp. 33-84). México: El Colegio de México.
- Le Roux, G. (2015). *(Re)connaître le stade de peuplement actuel des grandes villes latino-américaines. Diversification des parcours des habitants et des échelles du changement urbain à Bogota (Colombie)* (tesis doctoral). Université de Poitiers, Poitiers, Francia.
- Levy, J. y Lussault, M. (2003). Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. *EspacesTemps.net*. Recuperado de <http://espacestemp.net/document436.html>
- Lulle, T. (2004). Bogotá: croissance, gestion urbaine et démocratie locale. En F. Dureau (coord.). *Villes et sociétés en mutation – Lectures croisées sur la Colombie* (pp. 275-310). París: Anthropos.
- Melé, P. (2011). *Transactions territoriales, patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours: PUF.
- Mormont, M. (1997). Vivre avec les conflits d'implantation. *Environnement et Société*, 18, 21-31.
- Ospina, L. (2014). *Región metropolitana de Bogotá. Una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/36aMS11>
- Palacio, D., Van der Hammen, M. y de Urbina, M. (2018). *Fuentes vivas en el borde. Investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur sostenible en Bogotá* [e-book]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Centro de Educación Virtual.
- Perec, G. (1999). *Especies de espacios*. Barcelona: Editorial Montesinos.
- Revesz, B. (2003). Gouverner démocratiquement: une question d'état? Perceptions latinoaméricaines. En P. Favre, J. Hayward e Y. Schmeil (eds.). *Être Gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca* (pp. 287-299). París: Presses de Sciences Po.
- Rincón, P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de redensificación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, A. (2006). Formal and Informal Housing Practices in Bogotá, Colombia. The Experience of Metrovivienda and Juan XXIII. *Revista de Derecho Privado*, (36), 183-206.
- Ségolène, D. (2009). *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains, antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité* (tesis doctoral). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), París, Francia.
- Slater, D. (1991). New Social Movements and Old Political Questions. Rethinking State Relations in Latin American Development. *International Journal of Political Economy*, 21(1), 32-65.



Torre, A. (2009). Retour sur la notion de proximité géographique. *Géographie Économie Société*, 11(1), 63-75. DOI: 10.3166/GES.11.63-73

