

¿POR QUÉ NO EMIGRA MÁS GENTE DEL CAMPO?

Relaciones campo-ciudad en la tierra de los cóndores

Óscar A. Alfonso R.¹

Presentación

Los debates acerca de las causas, magnitudes e implicaciones de los movimientos migratorios han recobrado en Colombia un lugar destacado en los ámbitos gubernamentales y académicos, y tienen lugar en el marco de las políticas de recuperación del control territorial y de la atención humanitaria a la población desplazada y, cada vez menos, en el de las políticas agrarias y/o urbanas. En Bogotá y Cundinamarca ya se empiezan a discutir como un hecho regional. En medio de estos debates, se ha prestado una singular atención a una modalidad de estas migraciones, las que van del campo a la ciudad, en razón a que el conflicto armado colombiano acontece, especialmente, en las zonas rurales de nuestra geografía y a que los hogares afectados que deciden emigrar encuentran en las ciudades –particularmente en Bogotá, capital de la república- tanto la densidad de población que les permite mimetizarse para escapar de la acción de los violentos como la oferta de bienes públicos para hacer más soportable su existencia.

Es éste, en términos resumidos, el acercamiento común al fenómeno, según el cuál, la causa de las migraciones está en el conflicto armado y ellas explican, cada vez más, el crecimiento poblacional de las ciudades. De lo anterior se desprenden dos implicaciones: la primera es que la pérdida de población en las zonas rurales se asocia con la pérdida del control territorial del Estado y, la segunda, que su llegada a las ciudades conlleva mayores esfuerzos

¹ Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia y doctorando en Planeamiento Urbano y Regional del Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. El autor agradece los comentarios de los profesores Pedro Abramo Campos y Ana Clara Torres Ribeiro, y de Glauco Lopes Nader y Bernardo Pérez Salazar. Toda la información estadística que se presenta ha sido procesada por el autor.

para la producción de bienes y servicios públicos para atender a éste nuevo contingente de población urbana.

La cuestión que se plantea es que, si cesara el conflicto armado ¿las migraciones internas también acabarían?. Antes que intentar ofrecer una respuesta a esta cuestión, busquemos otras alternativas de explicación a los determinantes de los movimientos migratorios y recolocaremos algunos de los fenómenos que, en nuestra forma de ver, requieren de una mayor precisión.

Paul Singer², cuyos escritos inspiran el título del presente ensayo, al referirse a los factores de expulsión de la población rural, sugiere la existencia de una creciente presión poblacional sobre las zonas rurales, que ocurre en razón a la confluencia del avance de la ciencia, que ha permitido la reducción de la mortalidad y, cada vez más, la incorporación de avances científico/tecnológicos a la producción agrícola y pecuaria que se evidencian en el creciente grado de mecanización de estas actividades, el uso de insumos mejorados y el control químico de plagas, por ejemplo; aunado a lo anterior, las limitaciones sociales y físicas para acceder a la tierra, conllevan a la pauperización de amplias masas de campesinos pues, de no alcanzarse un incremento simultáneo en la productividad del trabajo y de la tierra, las migraciones ocurrirán como resultado del estancamiento de las fuerzas productivas. De allí que Singer va a recolocar el “problema” de los excedentes de población no en la ciudad sino en la capacidad innata del desarrollo capitalista del campo para expulsar población. Al lado de estos factores, exploraremos otros que contemporáneamente han adquirido especial relevancia, al menos para el caso colombiano, como el fenómeno de metropolización y la agudización del conflicto armado y, para el caso de Cundinamarca, adicionaremos el de la captura de las instancias locales de gobierno por una oligarquía de bajo perfil intelectual con inclinaciones rentísticas, que se las ha arreglado para sustraer del campesinado empobrecido los recursos para su reproducción.

Factores de expulsión y de atracción

Para abordar esta problemática, presentaremos los principales rasgos de las dinámicas políticas, sociales y económicas a cuatro escalas espaciales —el país, la región, la metrópoli y

² Singer, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo, Editora Contexto, 14ª edição revisada, 1998, p.72.

la ciudad-, con las que intentamos ofrecer algunas tentativas de respuesta a la cuestión planteada.

El país, alteridad de modelos de sociedad

La trayectoria contemporánea de los movimientos poblacionales encuentra en la coyuntura económica y política de 1966-1967 un momento decisivo en su historia. Las orientaciones de la *Operación Colombia*, documento elaborado por el influyente Lauchlin Currie³, señalaría las bases de una política de urbanización de la población y de desarrollo de las fuerzas productivas según la cual las actividades modernas, urbano-industriales, se encargarían de arrastrar el desarrollo agrario, esto es, el incremento de la productividad del suelo rural y del trabajo a partir de la mecanización que ocurriría indisolublemente ligada al latifundio, “en lugar de una nación llena de campesinos propietarios”⁴. El desarrollo industrial diversificado se apalancó, un año después, con diferentes instrumentos de política contenidos en el nuevo Estatuto Cambiario, Decreto-Ley 444 de 1.967 cuya adopción implicó, de hecho, una ruptura temporal del país con el orden mundial promovido por el Fondo Monetario Internacional. Pero, a su vez, contribuyó a detonar una nueva etapa del conflicto armado colombiano, pues es en este año que se organizarán las FARC, que previamente operaban como autodefensas comunistas, y que en adelante promoverán un modelo de sociedad rural antagónico al propuesto por las elites. A nivel urbano, el fin de las políticas de erradicación de tugurios, practicadas con aguda intensidad hasta el gobierno de Guillermo León Valencia⁵, saluda a los nuevos contingentes de inmigrantes que son esperados para que cumplan su misión histórica: mantener una presión de demanda sobre el mercado de trabajo, suficiente como para mantener los salarios urbanos bajos.

³ Economista canadiense que trabajó como asesor del gobierno norteamericano y que encabezó la primera misión del Banco Mundial a Colombia, donde posteriormente contrajo nupcias y se radicó hasta su fallecimiento en 1989. Su trabajo en Colombia fue decisivo en el diseño de las políticas de crecimiento y urbanización contemporáneas.

⁴ Cita de Currie (*Operación Colombia*, Barranquilla, Cámara de Comercio, 1.965, p.37), recobrada por Bernardo Pérez Salazar en *La gobernabilidad local en la «Otra Colombia»*. Universidad Externado de Colombia, Observatorio del Conflicto Armado, Bogotá, 2004.

⁵ Presidente de Colombia durante el periodo 1962-1966. De filiación conservadora, hacia parte del acuerdo bipartidista denominado *El Frente Nacional* a través del cual los partidos hegemónicos –liberal y conservador- se turnaron el gobierno por algo más de un cuarto de siglo.

De más largo plazo, “la dinámica poblacional en Colombia se explica casi en su totalidad por las condiciones vegetativas y es evidente el bajo grado de cosmopolización o interacción con el exterior⁶. La transición demográfica se acelera desde 1930: ya en 1940 la tasa bruta de natalidad se situó en 45% y la mortalidad en 25.1%, siendo la expectativa de vida al nacer de 44 años. Hacia 1985 las tasas específicas de fecundidad oscilaban en 2.5 hijos por mujer: entrados los noventa la tasa bruta de natalidad se redujo al 25% y la mortalidad al 7.2%, elevándose la expectativa de vida al nacer a 68 años. Al finalizar el siglo veinte, alrededor del 70% de la población colombiana vive en las ciudades y su tasa de crecimiento bordea el 8% anual⁷. Esta transición se encuentra imbricada en la génesis y el desenvolvimiento del conflicto interno armado colombiano, surgido desde la década de 1.920 y cuya actual fase data de los años de 1.960, y que se ha acentuado con el auge del tráfico de sustancias psicoactivas y los erráticos diseños institucionales y de política para enfrentarlos, en el que continúa vigente la búsqueda -por la vía armada- de la imposición de un modelo de desarrollo agrario: el de la guerrilla de las FARC o el del paramilitarismo. La alteridad entre las dos alternativas, que significa la negación y aniquilación del contrario, se evidencia a tres niveles⁸: en lo económico la oposición entre un modelo de desarrollo agrícola y pecuario moderno, de uso extensivo de la tierra y fundado en el latifundio, contra uno con base en una economía campesina de pequeños y medianos agricultores; en lo social, el enfoque corporativista rural del paramilitarismo, con limitaciones explícitas a cualquier tentativa de organización autónoma de sus bases, se opone al de las organizaciones contestatarias adheridas al proyecto político de la guerrilla; y, en lo político, la hegemonización del bipartidismo y la consecuente reafirmación local de las elites se opone a la inclusión de los no representados a través de la violencia.

Con la agudización del conflicto interno colombiano en la última década, particularmente desde el inicio de los diálogos en la administración de Andrés Pastrana⁹, y con la sofisticación de los mecanismos de extorsión por parte de los violentos, el grado de

⁶ Colombia era, hasta mediados de la década de los años 1990, una nación cerrada pues con cerca de 37 millones de residentes en su territorio, solo 3 de cada mil habitantes eran de nacionalidad extranjera.

⁷ Dureau, Francoise y Carmen Elisa Flórez. *Dinámicas demográficas colombianas: de lo nacional a lo local*. Bogotá, Documento CEDE 96-01, Universidad de los Andes, 1996. La tasa del 8% fue calculada con las cifras provisionales del censo de población de aquella época: el 8% es un exagero.

⁸ Vásquez, Teófilo. *Análisis del conflicto armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001*. Bogotá, Informe final de Consultoría para la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, 2004.

⁹ Presidente de Colombia durante el periodo 1998-2002.



cosmopolización parece haberse reducido aún más: algunos indicios, en ausencia de un censo de población que de cuenta de la nueva situación, como la notable pérdida de socios de los clubes de extranjeros en las grandes ciudades, la caída en la solicitudes de visado permanente en nuestras embajadas y/o consulados en el exterior y la misma pérdida de dinamismo de la inversión extranjera directa, apuntan en este sentido. No ocurre lo mismo en sentido contrario: el contingente de colombianos en el exterior es cada vez mayor, ya sea los que buscan una salida permanente a su precariedad económica y se van a alquilar en actividades que los nacionales de los países receptores no quieren realizar, los que con mediana capacidad de formación logran insertarse de mejor manera en los mercados de trabajo de estos países, las victimas de los traficantes de sustancias psicoactivas que habitan en las cárceles de las ciudades del primer mundo o las de los proxenetas globales que deambulan por sus avenidas. No debemos sorprendernos entonces con que, seguramente en pocos años, la cuarta o quinta ciudad de Colombia sea Miami, principal receptora de los cerca de cuatro millones de colombianos que hoy residen fuera del país.

En medio de estas dos dinámicas –transición demográfica y conflicto armado–, la movilidad de la población colombiana ha experimentado cambios notables en la medida que, hasta 1973, las corrientes interregionales eran de considerable importancia en la explicación de las tasas de urbanización de la población colombiana y, a partir de 1993, se evidencia que son las corrientes intraregionales las más importantes, con lo que se advierte la entrada de la nación a un periodo de relativo aplomo poblacional en el territorio. La red colombiana de ciudades presenta signos de estabilidad en medio de su gran polarización¹⁰, en la que Bogotá aparece como la cabeza de la cuenca migratoria más importante del país, fenómeno que se ha sostenido con notable vigor, contrariando las hipótesis ortodoxas que presagiaban su desvanecimiento con las medidas de apertura económica, de descentralización y de desregulación estatal. En contraste, los municipios del área adyacente a Bogotá pertenecientes al Departamento de Cundinamarca, experimentan una dinámica poblacional caracterizada por el incremento de la población urbana especialmente en las zonas de mayor influencia metropolitana de la capital y una consistente y sostenida pérdida de población en las áreas

¹⁰ Fresneda, Óscar; Pedro Ignacio Moreno y Óscar Alfonso R. *La red urbana colombiana: una visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica de las ciudades*. En “Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil”. Bogotá, Fundación Social, 1998.



rurales de la mayoría de los municipios. Es en este último fenómeno que centraremos la atención.

La Región, déficit de democracia y estancamiento productivo

Cundinamarca quiere decir “tierra de los cóndores” y el cóndor, ave patria, es una especie que se encuentra en vías de extinción. El Departamento hace parte de la estructura político-administrativa y del modelo territorial de Estado en Colombia y, con una extensión de 24.210 km² incluyendo el territorio de Bogotá, capital del Departamento y de la República, y los cuerpos de agua, se encuentra ubicado en la zona central del territorio nacional, en la Región Natural Andina y sobre la Cordillera Oriental; tiene en la actualidad 116 municipios y de tiempo atrás asumió una división político-administrativa que lo organizó en 15 provincias. Se ha estimado que la población residente en Cundinamarca se situará en el 2005 en 2'347.563 habitantes, mientras que la de Bogotá llegará a 7'395.610, constituyéndose estas dos unidades territoriales en la cuenca migratoria más importante de Colombia; las mediciones recientes también indican que la ciudad cuenta anualmente con cerca de 180.000 habitantes nuevos, tanto por crecimiento vegetativo como por migraciones, mientras que al menos 84 municipios de Cundinamarca pierden población, especialmente en sus áreas rurales.

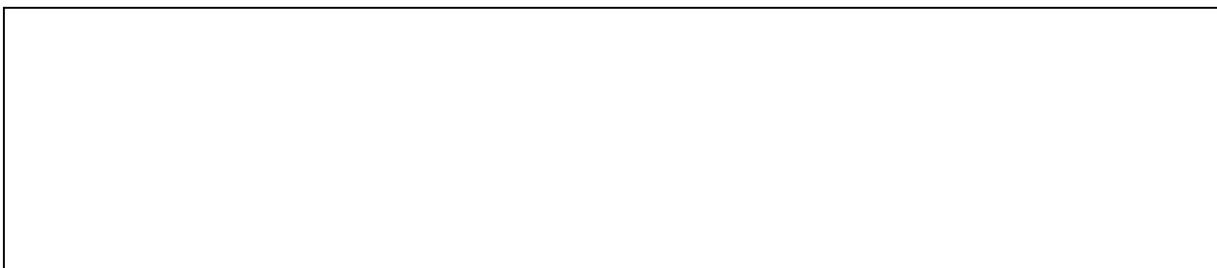
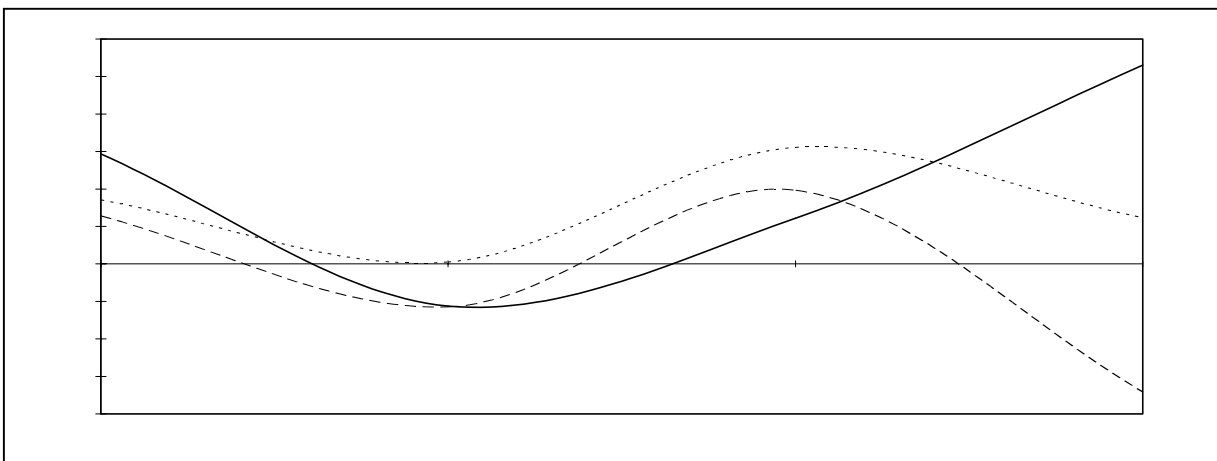
Al observar la Gráfica 1 podremos constatar que, en efecto, la pérdida de la población rural en el área circundante a Bogotá no es un fenómeno nuevo pues, de hecho, en el periodo 1964-1973 tal situación se agudizó aún más. Esto ha conducido a algunos a pensar que en la geografía física del territorio cundinamarqués, sus climas y la aptitud de los suelos, encontraríamos las causas de tal dinámica poblacional, es decir, que la naturaleza se ensañó contra los campesinos cundinamarqueses que no pueden generar riqueza en su tierra. La verdad es que si consideramos que, en el mejor momento de la bonanza cafetera en Colombia, se cultivaban cerca de un millón de hectáreas en café, y que Cundinamarca cuenta con algo más de 550 mil hectáreas de excelente potencial productivo en todo su territorio, hay que explorar otras alternativas de explicación.



Gráfica 1. *Tendencias del crecimiento de la población y aptitud del suelo de Cundinamarca.* Al observar las tendencias de mediano plazo, se puede constatar que desde 1951 hasta nuestros días la tasa de crecimiento de la población que habita las zonas rurales de Cundinamarca ha crecido por debajo del 1% e, inclusive, en el periodo intercensal 1964-1973 esta tasa fue negativa, con lo que se puede inferir que es una población cuyas generaciones no se reproducen al no alcanzar el umbral probabilístico del 2% y, en el mismo sentido, es una población que se envejece cada día más. Sobre el segundo aspecto, la geografía física de Cundinamarca indica que hay 226.735 ha. (9.3%) con capacidad muy buena para la agricultura, con restricciones menores y, por lo general, son mecanizables; 327.445 ha. (13.4%) son aptas para uso agropecuario con restricciones moderadas por pendiente y/o suelo, y se pueden trabajar mediante laboreo con animales; 471.748 ha. (19.4%) son aptas solo para pastos, cultivos arbóreos de tipo permanente y bosques, debido a que presentan fuertes restricciones por relieve; 494.276 ha. (20.3%) no son aptas para fines agrícolas por restricciones por clima, pendiente, inundaciones o presencia de rocas y solo permiten laboreo manual y localizado; 858.374 ha. (35.2%) no tienen aptitud agropecuaria ni forestal de producción, su vocación es de conservación, protección de cuencas y reservas hídricas, mientras que 14.330 ha.

Pero la novedad del periodo que vivimos está en que han ocurrido bifurcaciones importantes. Como se puede apreciar en la Gráfica 2, las tendencias de la población rural marchaban al unísono para todos los municipios desde 1951 hasta 1985; pero a partir del periodo intercensal 1985-1993, tales tendencias van tomando caminos diferentes. Las divergencias existentes desde entonces van a expresar la lucha del campesinado por insertarse en una nueva división social del trabajo, impulsada por las reformas aperturistas y la exposición del aparato productivo a la competencia internacional. Tales reformas, acaecidas entre 1991 y 1992, van a desencadenar una oleada de destrucción de la agricultura tradicional o de subsistencia produciendo la desintegración de los municipios perdedores del circuito del mercado bogotano, mientras que ciertas ramas modernas en las que se ha profundizado la

relación salarial lograrán integrarse a tal circuito y, por la vía bogotana, algunos lo harán al mercado internacional.



La precariedad de la productividad agrícola cundinamarquesa, al lado de la creciente tasa de desempleo en la capital, da cuenta del estancamiento productivo regional, caracterizado por una elevada dependencia del mercado interno. En Cundinamarca, “el 83% del crecimiento del PIB agropecuario lo aporta el trabajo mientras que el 17% restante lo aporta el capital, composición de la función de producción agropecuaria que evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de formación bruta del capital en el sector; de hecho, la productividad total del sector decreció en el quinquenio 1990-1994 en 0.77 y entre 1995-1999 experimentó una modesta mejoría del 0.49”¹¹. Pero, en el mismo sentido, existen otro tipo de presiones que ocurren en el marco de la reestructuración de las relaciones de producción, y que conllevan a la proletarianización de antiguos dueños de la tierra que operaban en el sector de subsistencia luego de que sus tierras son apropiadas por otros para otros usos, conduciendo

¹¹ Alfonso R., Óscar. *Cundinamarca: adaptación productiva y territorial a las transformaciones institucionales de comienzo de siglo*. En “Crisis y futuro de los Departamentos en Colombia”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia - Fundación Konrad Adenauer, 2003.

esto a un creciente grado de concentración de la propiedad territorial que afecta negativamente el desarrollo productivo y el crecimiento económico.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, el minifundio es la forma predominante dentro de la estructura de la propiedad rural en Cundinamarca pero, a nivel municipal el predominio de una u otra forma no tiene una orientación espacial relativamente nítida. El minifundio¹² es la extensión mínima de terreno que una familia campesina necesita para proveerse de los alimentos necesarios para su subsistencia, pero la realidad es que, en todos los municipios, el tamaño promedio de los minifundios se encuentra por debajo del valor de la Unidad Agrícola Familiar, de lo que se deduce que las familias campesinas que detentan este tipo de propiedad son familias que se encuentran bajo la línea de indigencia –pasan hambre-, a no ser que las estrategias de sobrevivencia a que las conduce la penuria económica sean exitosas: o que algunos miembros del hogar tengan un ingreso adicional por fuera de la parcela o que la política social llegue hasta ellos; de lo contrario, la alternativa será la de rendirse a la opción de emigrar.

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Minifundio	38.2%	62.1%	40.6%
Pequeña Propiedad	14.5%	10.3%	15.6%
Mediana Propiedad	27.3%	10.3%	28.1%
Grande Propiedad	20.0%	17.2%	15.6%

Tabla 1. *Estructura de la propiedad rural en Cundinamarca, por grupos de población y forma predominante en cada municipio.* Coexisten, en todos los municipios, las cuatro formas de propiedad. A nivel departamental, el minifundio es la forma dominante. A nivel municipal, el predominio de una u otra forma no es más sino el reflejo de la anacronía e irrationalidad de la propiedad rural y su relación con el rezago en el desarrollo de las fuerzas productivas

¹² Entendido como un inmueble rural cuya extensión varía de acuerdo con el valor de la Unidad Agrícola Familiar promedio municipal –UAFpm- y que incorpora el tipo de explotación predominante en el municipio, la renta obtenida en tal actividad, otras actividades agrícolas en el municipio y, finalmente, el concepto de propiedad familiar.

En este tipo de propiedad y como resultado de sus limitaciones físicas, es prácticamente imposible practicar algún proceso de modernización tecnológica. Los más viables son los relacionados con la cría de ganado o de aves, pero la escala tan pequeña en que se realiza tal operación es una fuerte limitación frente al avance que otras regiones circunvecinas tienen en esta materia¹³. En los demás tipos de propiedad la mecanización - cuando ella es posible- y otros tipos de avances tecnológicos son factibles pero, hasta el momento, no se conoce ningún resultado de este tipo que sea tan significativo como para ser destacado. La renta absoluta con la que se contentan los latifundistas cundinamarqueses contrasta con la gran capacidad de sus tierras que les permitiría obtener rentas de monopolio si ellas se incorporaran a la producción pero, ¿para que asumir ese riesgo si sustrayendo buena parte de sus tierras de la producción ya obtienen algunas rentas de este tipo?

Este último aspecto es crucial como determinante de las migraciones y tiene que ver con la acción del Estado –el municipio- en materia de su función fiscalizadora y, específicamente, con los tributos que percibe de la propiedad territorial y el gasto público que realiza en las áreas rurales. El volumen de los ingresos municipales por el impuesto predial depende de la base gravable –el avalúo catastral- y de la tarifa local del impuesto. En el 90.5% de los municipios cundinamarqueses, el avalúo catastral promedio –pesos por hectárea- es considerablemente más elevado para los minifundios que para la pequeña, mediana y grande propiedad, lo cual es una evidente anacronía del sistema tributario a la propiedad pues no revela ni los precios de mercado ni el potencial productivo del suelo; en cuanto a la tarifas, mientras que nuestro orden jurídico indica que estas deben ser *diferenciales* y *progresivas*, persiste en muchos de estos municipios la tendencia a hacerlas *homogéneas* y *regresivas*. De manera que lo que encontramos son sistemas tributarios locales en los que se garantiza a los grandes propietarios los frutos del trabajo y la abstinencia de los minifundistas, sistemas que promueven el rentismo de los grandes propietarios pues no lo estimulan a realizar el menor esfuerzo productivo. Tales sistemas revelan la instauración de un déficit de democracia en los consejos municipales, fundado en las anacrónicas estructuras del poder municipal, que ha

¹³ A manera de ejemplo, el degüello de ganado bovino en Cundinamarca representa algo menos del 5% -con tendencia a descender- del mercado nacional, y el de ganado porcino el 2% con una leve tendencia a aumentar.



llevado a cerrar la región¹⁴ y han conducido a su población a una desigual lucha por la sobrevivencia.

Como si esta carga no fuera suficiente, las áreas rurales de Cundinamarca, además de estar insertas en la lógica general del conflicto armado colombiano, revisten un carácter estratégico en términos militares por ser el hinterland inmediato de la Capital de la República ya que, desde *“mediados de la década del 90, se hace aún más evidente la estrategia de las FARC de sitiar a Bogotá que se inscribe dentro de su estrategia nacional proclamada en la 7ª Conferencia y ratificada en la 8ª Conferencia, que consiste en ejercer y mantener un corredor militar sobre la cordillera oriental”*¹⁵. De forma que la alteridad entre los dos modelos de desarrollo rural y la violencia homicida como forma de aniquilación del contrario, han resultado en un elemento bifurcador de las tendencias del poblamiento/despoblamiento de Cundinamarca y catalizador de una parte de sus flujos pues, como lo ilustra la declaración de una de las partes, *“lo que nos ha permitido en gran parte crecer en las áreas aledañas a las grandes ciudades, ha sido el proceso migratorio hacia las grandes urbes, bien sea por desplazamiento forzado o como alternativa para solucionar la baja demanda de empleo del sector rural”*¹⁶.

La Metrópoli y la inmovilización productiva del suelo rural

Otro tipo de competencia se cierne sobre los usos del suelo agrícola: la suburbanización invisible. Fenómeno que, en última instancia, hace parte del actual modo de vida urbano y que significa la inmovilización productiva de terrenos rurales o semirurales para destinarlos al ocio, la recreación contemplativa y el placer de los ciudadanos, en sus fines de semana, y que se materializan en los clubes de esparcimiento/descanso y en los condominios.

Bajo la forma de “condominios”, la suburbanización invisible viene impactando de manera desigual a los municipios cundinamarqueses –ver Tabla 2- debido, fundamentalmente,

¹⁴ Resulta paradójico que una región con tal variedad de climas y tal potencialidad productiva, además de las ventajas localizacionales de la proximidad a Bogotá, apenas participe con el 8.2% del mercado de insumos y bienes finales de éste, el mercado más grande del país.

¹⁵ Vásquez, op.cit., p. 6.

¹⁶ Esta cita es recuperada por Vásquez, op.cit., de Carina Peña. *La guerrilla resiste muchas miradas. El crecimiento de las FARC en los municipios cercanos a Bogotá: el caso del frente 22*. Análisis Político, N° 32, 1997, Pág. 100



a la confluencia de la distancia/tiempo a la ciudad y de la variedad de climas en el gusto de los hogares bogotanos que están en capacidad de asumir el costo de adquirir y sostener una casa veraniega y lo hacen. Dependiendo de su localización y del grado de ostentación, estos costos se pueden ver incrementados por los pagos asociados a la *seguridad y/o protección* que hacen a los grupos armados, dinero con el que se lubrica la maquinaria de la violencia homicida. El hecho que la mayor intensidad de tal competencia se presente en los municipios perdedores de población, no es meramente una regularidad estadística como si un fenómeno persistente cuyas implicaciones sociales son múltiples -la expulsión del campesinado que ella entraña, los mayores costos en la provisión de la accesibilidad y de los servicios públicos básicos y la improductividad de la tierra, entre los más evidentes- y los costos sociales que de aquí se derivan son asumidos, hasta el momento, por el Estado.

	Más del 7%	Entre el 1% y el 7%	Menos del 1%
Municipios del Grupo 1	100.0%	33.3%	36.7%
Municipios del Grupo 2		50.0%	33.3%
Municipios del Grupo 3		16.7%	30.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Tabla 2. Área del suelo usado en condominios como proporción del área del suelo rural, por grupos de población. Esta manifestación del fenómeno de metropolización se presenta en 43 municipios de Cundinamarca, pero su impacto en materia de la competencia que significa para los usos del suelo rural es diferente: en 2 municipios representa más del 7% del área rural, en 7 municipios representa entre el 1% y el 7% y en 34 aún no representa más del 1%.

Pero, como ya dijimos, hay igualmente terrenos en los que el esfuerzo productivo se viene realizando en pequeñas y medianas propiedades, y que contrarrestan en parte los factores de expulsión descritos hasta el momento. Un caso relevante, por su impacto territorial y por sus peculiares condiciones de desarrollo, lo constituye la floricultura que encuentra en la variedad de climas, suelos y en la disponibilidad de agua de Cundinamarca, las condiciones

propicias para producir las variedades que demandan los mercados externos; es un tipo de explotación intensivo en mano de obra –generalmente se prefiere a las jóvenes de tradición campesina- que, por tratarse de una actividad agroindustrial de exportación, se encuentra exenta de pagar impuestos y tasas locales desde hace ya un siglo y promueve las migraciones de jóvenes boyacenses, santandereanas, huilenses, caldenses, tolimenses al igual que de otros municipios de Cundinamarca, entre las más importantes.

Cómo se puede apreciar en la Tabla 3, hay una correlación positiva entre la intensidad de la explotación de la floricultura y la dinámica poblacional rural en los municipios de Cundinamarca; sin embargo, el hecho de que el ciclo floricultor anual tenga un lapso de no más de siete meses, además de la fácil sustituibilidad de las flores en los mercados externos y la creciente competencia a que está expuesta, hace que contingentes de esta población estén sometidos al desempleo por periodos muchas veces prolongados, lo que representa un reto para los municipios que, en contrapartida, no perciben ninguno ingreso de la actividad floricultora.

	Municipios del Grupo 1	Municipios del Grupo 2	Municipios del Grupo 3
Más de 1.000 ha.			100.0%
Entre 100 ha. y 1.000 ha.	18.2%	27.3%	54.5%
Entre 10 ha. y 100 ha.	35.7%	35.7%	28.6%
Menos de 10 ha.	41.7%	33.3%	25.0%

Tabla 3. *Distribución de los municipios floricultores por área cultivada y grupo de población.* La floricultura se explota en 38 municipios de Cundinamarca, especialmente en pequeñas y medianas propiedades. El principal municipio productor es Madrid con más de 1.000 hectáreas dedicadas a éste cultivo, en 11 se ocupan entre 100 y 1.000 ha., en 14 municipios usan entre 10 y 100 ha. y en 12 municipios menos de 10 ha

Finalmente, habría que señalar que los procesos de localización/relocalización industrial en la Sabana que se aceleraron notablemente en la primera mitad de la década de los

años de 1.990¹⁷, han contribuido a reorientar el sentido de las migraciones ciudad-ciudad, en la medida que operarios y dirigentes medios de las plantas industriales oriundos de Bogotá, principalmente, han sido inducidos a cambiar su residencia permanente de la capital hacia el municipio receptor: su impacto no ha sido menor, pues el crecimiento poblacional de al menos ocho municipios se debe a las migraciones bogotanas¹⁸. En algunos de estos municipios se han adoptado medidas e instrumentos de intervención sobre el suelo de expansión –cómo prohibir su fragmentación para impedir la producción de lotes con cabidas para la vivienda de interés social- privilegiando su apropiación por usos más rentables para el mercado bogotano.

Bogotá: sueños de ciudad global

El reto que plantean las migraciones a Bogotá está mediado por la circunstancia histórica que atraviesa. Si en periodos anteriores las migraciones eran necesarias para sostener los bajos niveles salariales y construir una ciudad que reafirmaba su modelo general de segregación espacial, hoy en día parece entenderse desde los gobiernos locales como desde el sector privado que ni el salario industrial puede bajar más ni la ciudad necesita tantos brazos para terminar de ser construida y/o reconstruida. Más aún, las considerables inversiones en capital fijo que se ha comprometido a realizar la ciudad para su embellecimiento/funcionalización y los gastos complementarios que estas exigen, constriñen el fondo público para universalizar las políticas sociales que requiere el modelo. Si, adicionalmente, la ciudad asume una parte importante de los costos generales de la reproducción del sistema a nivel nacional, como es obvio en esquemas descentralizados donde siempre habrá ganadores y perdedores en la apuesta redistributiva, la tensa situación de convivencia y gobernabilidad no puede ser más preocupante.

Pero, de otra parte, en algunos medios académicos y gubernamentales de la ciudad se vive esa euforia de la *ciudad global* como la norma a adoptar y que, según parece, ejerce una poderosa influencia que seduce a los inmigrantes. En efecto, un primer signo es la creciente

¹⁷ Alfonso R., Óscar. *Pautas de localización industrial en la Sabana*. En “Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

¹⁸ Jaramillo, Samuel y Óscar Alfonso. *Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios*. En “Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

terciarización de la economía bogotana: el 60.8% del producto interno bruto de la Bogotá de comienzo de siglo corresponde al sector servicios. Pero, si diseccionamos esa participación un poco más, encontraremos que el 12.2% corresponde a servicios no mercantes, es decir, son servicios de la administración pública, de la salud y de la educación y que están asociados más a una ciudad fordista que a una ciudad global. Del 48.6% restante, el 12.3% es el PIB de los servicios inmobiliarios y los alquileres de vivienda que poco o nada tienen que ver con la globalización. Resta un 36.3% del que 1% corresponde al servicio doméstico y 8.8% a los servicios sociales, de salud, educación y esparcimiento prestados por el sector privado. Luego, realmente, solo el 26.5% correspondería a actividades con algún vínculo con la acumulación global como los servicios a las empresas (6.4%), la intermediación financiera (9.1%), el transporte (5.2%) y el correo y las telecomunicaciones (6.0%). Pero, si la otra forma de distinguir a una ciudad global es por lo que vende y cuanto vende a los mercados mundiales, resulta que los coeficientes de importaciones y exportaciones con el exterior del país a la demanda final son del 5.5% y 3.1%, respectivamente, de lo que podemos inferir que la economía bogotana depende hegemonícamente de sus intercambios con el mercado interno. Como resultado de lo anterior, se puede entender que el interés de las firmas multinacionales por localizar su sede en Bogotá está fuertemente asociado al aprovechamiento de la red de contactos que ella ofrece con el mercado nacional. Finalmente, el motor de la economía, la inversión, se viene realizando en un 64.5% en capital fijo por la administración pública y en el 35.5% por el sector industrial.

En este interludio de la economía bogotana, su mercado de trabajo ya no ejerce la misma influencia que pudo haber ejercido sobre los inmigrantes unos años atrás. El milagro producido por las medidas de control anti-inflacionario es bastante evidente, pues se pasó de una tendencia galopante que bordeaba el 30% a comienzos de los años noventa a una tasa que hoy oscila entre el 6 y el 8%; tal milagro no ha sido gratuito, pues también es sabido que la tasa de desempleo pasó de estar alrededor del 9.1% en 1.992 a situarse entre el 17 y 18% en la actualidad. De manera que la ilusión creada por un puesto de trabajo en el gran mercado de la ciudad se desvanece rápidamente, llevando a los inmigrantes a engrosar los contingentes de desempleados, a someterse a la informalidad que pulula en sus calles o a recurrir a otros mecanismos de sobrevivencia. Dentro de estos últimos, uno que nos parece está ejerciendo gran influencia tiene que ver con los vínculos de solidaridad que el inmigrante busca en la

ciudad, ya sea de familiares cercanos o de amigos que los acogen temporalmente en tanto se insertan a algún circuito que les permita hacer menos penosa su existencia.

De manera que, para terminar este acápite, se puede comprender por qué los brazos de los inmigrantes que antes se necesitaban en las fábricas y para edificar la ciudad, hoy en día se conciben como un problema: un mercado de trabajo formal que no crea los puestos de trabajo capaces de absorber las nuevas y variadas demandas, una informalidad saturada al decir de la creciente ocupación de los espacios públicos estratégicos de la ciudad y un sector público comprometido, por muchos años, con inversiones en capital fijo que constriñen el fondo para la ejecución de programas sociales. Si a esto le sumamos la escasez física y económica de suelo urbanizado para la producción de vivienda, el panorama de los pobres no puede ser más desolador: no hay lugar para ellos en el campo pero tampoco en la ciudad.

Recordemos que Singer va a cuestionar el dudoso debate sobre el tamaño óptimo de la ciudad; pero, lo que si queda claro en este momento de la exposición, son las contradicciones inherentes al modelo vigente que constriñe las posibilidades de valorización de la población a través del empleo en los municipios rurales y las limitaciones estructurales de una ciudad que ha programado cuantiosas inversiones en capital fijo por un lapso prolongado de tiempo y un sector productivo que no está en capacidad de absorber los crecientes flujos de trabajo; el panorama se completa con las limitaciones para financiar los programas de las políticas sociales y las bajas tasas de inversión privada, de manera que una segunda conclusión que se deriva de la argumentación presentada, es que el tamaño de la ciudad es autoreferenciado.

Hacia una política de migraciones

Al nivel del país, la ausencia de una política estatal de migraciones¹⁹, en el sentido que *“constituye política migratoria toda política que, de forma explícita y directa, genera*

¹⁹ Una excepción la constituye el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en donde, por razones ambientales existe una política estatal de segregación activa, esto es, el cerramiento de esta parte del territorio a los nacionales: los raizales y los continentales mantuvieron una convivencia armónica hasta que su condición de puerto libre se perdió por la competencia que le introdujo la apertura comercial, periodo al que le sucedió el enflaquecimiento del flujo de divisas del narcotráfico que lubricaba sus actividades comerciales y turísticas. Las migraciones de continentales comenzaron a verse como un costo y como una competencia indeseable para los *panhas* en la ocupación del territorio, por lo que Ministros de Desarrollo populistas se apresuraron a prometer subsidios de vivienda en Cartagena o Barranquilla para quienes retornasen a tierra continental, pero lo que consiguieron fue llevar más población a las Islas atraídas por la expectativa creada.

valoraciones, objetivos y practicas relativas a la contención, generación, estímulo, direccionamiento, ordenamiento y acompañamiento de reubicaciones espaciales de población”²⁰, es un vacío que continúa siendo copado por los actores del conflicto armado en Colombia con sujeción, según vimos, a modelos de sociedad que son irreconciliables y que, por tanto, implican la aniquilación del contrario: *“no es casual, y más bien se trata de procesos de interacciones estratégicas, que sean los subsectores de la ganadería y la agricultura empresarial los más golpeados por la guerrilla, donde precisamente los paramilitares tienen una importante base social. Al contrario, son los sectores campesinos y colonos los más golpeados por los paramilitares, donde las guerrillas tienen sus mayoritarias bases sociales*”²¹.

Por tanto, es perentorio entrar a disputarles este espacio a los actores armados, previniendo cualquier exceso dirigista y las inconsistencias que generalmente se derivan de esos intentos de formulación de imágenes ideales intuitivas. Abrir la región a las transformaciones productivas que permitan revalorizar a la población como recurso requiere, a nuestra forma de ver, resolver primero las inequidades, las injusticias y los desaciertos en que hasta ahora hemos incurrido y, en ese sentido, un primer paso tiene que ver con la reforma de la estructura tributaria a la propiedad territorial en el sector rural. Una nueva estructura basada en la diferenciación y la progresividad seguramente contribuirá a reducir el rentismo, pues la neutralidad/homogeneización y la universalidad solo han contribuido a retroalimentar un sistema anacrónico proclive a la expulsión de la población y a la violencia, de manera que hay que relocalizar el flujo del capital impositivo en los gobiernos locales para retirarlo de las arcas de los violentos.

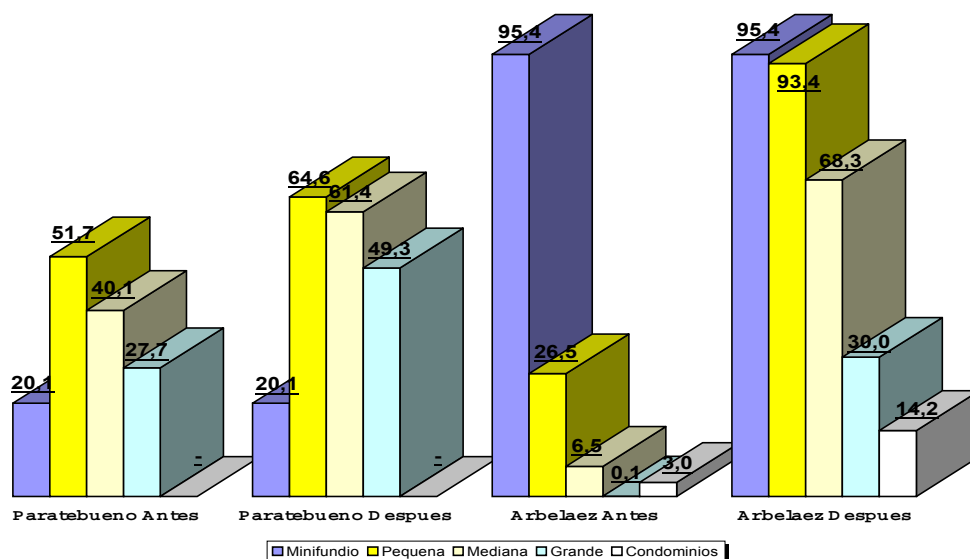
En la Gráfica 3 se pueden observar los ingresos totales producto del impuesto predial a la propiedad rural en dos municipios emblemáticos de las condiciones de regresividad/rentismo que afectan al 90.5% de los municipios de Cundinamarca –Arbelaez Antes- y de progresividad/productividad característico del 9.5% restante –Paratebueno Antes-. En este último caso, la estructura se acerca a la *frontera lafferiana*²² a la que debe aspirar la política, es decir, a una situación en la que la estructura incentive la producción sin afectar el

²⁰ Vainer, Carlos B. *Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias*. P. 30

²¹ Vásquez, op.cit., p.2

²² Es una situación en la que un incremento en la tarifa que previamente era muy baja, no afecta el recaudo

recaudo del impuesto. Al latifundista de Arbelaez, por ejemplo, le tiene sin cuidado dejar de pagar US\$100 de impuesto predial hoy pero, si la nueva estructura le indica que debe pagar US\$30.000, seguramente que activará la tierra para la producción directamente o arrendándola, para lo que se necesitará más trabajo; el incremento en la oferta de alimentos contribuirá a reducir su precio y el valor del trabajo, el municipio podrá contar con nuevos recursos que le permitirán ampliar la base fiscal para promover el desarrollo económico y social lo que le permitirá, además, ascender en el *hit parade* municipal del Departamento Nacional de Planeación.



Gráfica 3. *Cambios en los recaudos tributarios locales por modificaciones a la base y a la tarifa de los predios rurales en dos municipios de Cundinamarca.* El municipio de Paratebueno tiene una estructura predial rural diferenciada y progresiva; pero, llevando tal estructura al margen que contempla la Ley 44 de 1990, el municipio podría incrementar su recaudo en 39.9%. En el otro extremo, el municipio de Arbeláez tiene una estructura absolutamente regresiva, recayendo el mayor esfuerzo fiscal sobre el minifundio; tomando el modelo de Paratebueno, el municipio redistribuirá la carga tributaria y recaudaría un 129.4% adicional a lo que recauda hoy. Nótese que, en ambos casos, la nueva estructura parte de las mismas condiciones fiscales actuales del

No sobra advertir sobre las rupturas ideológicas que se requiere enfrentar para abrir la región. A manera de ejemplo, hacia mediados del mes de diciembre del 2003, en una reunión de expertos en temas fiscales convocada por Fedesarrollo para tratar los problemas de Bogotá y Cundinamarca, nuestro ex – Ministro de Hacienda y representante ante el FMI, Roberto



Junguito Bonnet, manifestaba su asombro por haber constatado que por “su casita de la Sabana en donde no tiene sino arbolitos” él paga más impuesto predial que sus vecinos que son unos floricultores. Lo que realmente resulta asombroso es que nuestro experto desconozca, tanto la prohibición legal de cobrar impuestos locales a la agroindustria de exportación como el principio de la doctrina económica según el cual la tierra improductiva debe tributar más que la tierra productiva; por otro lado, tiene razón si de lo que se trata es de eliminar las penosas exenciones locales a la producción. Cuando estas *ideologías* se difunden, es apenas entendible que nuestros alcaldes sucumban ante el engañoso argumento que la única forma de mejorar la productividad y atraer inversiones son las exenciones tributarias locales, o que el anuncio de mayores impuestos les resta potencial electoral o que, de no hacer tales concesiones o abolir las existentes, el desempleo aumentará.

A manera de conclusiones

Antes que intentar resumir lo ya dicho, quisiera poner de relieve que, en momentos como los actuales en que el *city marketing* o las *imágenes ideales* de la región deseada, por ejemplo, intentan hegemonizarse en el ámbito de la planificación, seduciendo a los incautos gobernantes con *experiencias exitosas*, generalmente inaplicables en los contextos diferenciados en donde se intenta vender este servicio, e *invocando la participación* de las incautas burocracias nacionales, regionales y locales para legitimizarse, a la academia le corresponde, tanto por deber de oficio como por compromiso ético, advertir sobre los desafueros y desaciertos a que conducen estas prácticas. Para quienes las promueven, la crítica resulta molesta e incomoda; pero, así como no puede existir democracia sin oposición, tampoco puede concebirse una academia acrítica. Para quienes están convencidos, y también para aquellos que al menos tienen sospechas, de que se necesita comprender para actuar mejor, la contracrítica les recalcará que la vida pasa y que *las personas no vinieron al mundo a comprenderlo sino a transformarlo*. La frase inscrita en la lápida de la tumba donde reposa el ilustre maestro en un cementerio en Highgate se nos devuelve como una espada de Damocles, pero siempre recordaremos, con asombro pero sin espanto, que la humanidad ha logrado transformar mejor la materia que ha logrado conocer mejor. Este trabajo debe ser colocado en ese prisma crítico y debe ser entendido solo como un intento, de los muchos que se deben



hacer, para comprender mejor lo que está ocurriendo en nuestro país, en sus regiones y en sus ciudades.

Bibliografía empleada

- Alfonso R., Óscar. *Cundinamarca: adaptación productiva y territorial a las transformaciones institucionales de comienzo de siglo*. En “Crisis y futuro de los Departamentos en Colombia”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia - Fundación Konrad Adenauer, 2003.
- , *Pautas de localización industrial en la Sabana*. En “Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Cardim, Sílvia Elisabeth de C. S.; Paulo de Tarso Loguércio Vieira e José Leopoldo Ribeiro Viégas. *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*. En www.incra.gov.br.
- Dureau, Francoise y Carmen Elisa Flórez. *Dinámicas demográficas colombianas: de lo nacional a lo local*. Bogotá, Documento CEDE 96-01, Universidad de los Andes, 1996.
- Fresneda, Óscar; Pedro Ignacio Moreno y Óscar Alfonso R. *La red urbana colombiana: una visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica de las ciudades*. En “Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil”. Bogotá, Fundación Social, 1998.
- Jaramillo, Samuel y Óscar Alfonso. *Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios*. En “Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Pérez Salazar, Bernardo. *La gobernabilidad local en la «Otra Colombia»*. Universidad Externado de Colombia, Observatorio del Conflicto Armado, Bogotá, 2004.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 8ª Edição.
- Vainer, Carlos B. *Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias*. Em “Travessia – Revista do Migrante”, vol. XIII, número 36, 2.000.
- Vásquez, Teófilo. *Análisis del conflicto armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001*. Bogotá, Informe final de Consultoría para la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, 2004.