

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

**La pobreza en Santa Marta:
*Los Estragos del Bien***

Por: Adolfo Meisel-Roca
Diana Ricciulli-Marin

Núm. 266
Abril, 2018



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

La pobreza en Santa Marta: *Los Estragos del Bien*¹

Adolfo Meisel-Roca

Diana Ricciulli-Marin²

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

¹ Los autores agradecen los comentarios de Jaime Bonet, gerente del Banco de la República en Cartagena; Joaquín Vilorio, gerente del Banco de la República en Santa Marta; y de Julio Romero, economista del CEER.

² Los autores son, en su orden, Codirector del Banco de la República y Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena. Comentarios y sugerencias a esta versión del documento pueden ser enviados al correo driccima@banrep.gov.co.

La pobreza en Santa Marta: *Los Estragos del Bien*

Resumen

En 1985, el indicador de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) posicionó a Santa Marta como la ciudad con menor pobreza entre las ocho capitales de la región Caribe. Tres décadas más tarde, en 2017, Santa Marta fue la tercera ciudad con mayor pobreza monetaria en la región, solo superada por Riohacha y Valledupar. Este documento tiene tres objetivos principales: (i) realizar una caracterización espacial de la pobreza en Santa Marta, (ii) investigar las razones del rezago relativo en reducción de pobreza y (iii) proponer una serie de inversiones para superar dicho rezago. El análisis encuentra que el retroceso se debe en buena parte a la llegada masiva de desplazados que inició en la década de 1990. Por su parte, los mapas muestran la aparición de cinturones de miseria en las faldas de los cerros aledaños y en algunas zonas del perímetro urbano, en donde la pobreza coincide con la informalidad y el bajo logro educativo de la población. Estos y otros resultados, revelan prioridades de inversión en cuatro sectores: educación, vivienda, acueducto y alcantarillado, y empleo.

Palabras claves: Santa Marta, pobreza, educación.

Clasificación JEL: I32, I38, R23.

Abstract

In 1985, Santa Marta was the city with the lowest level of structural poverty in the Caribbean region. Three decades later, in 2017, Santa Marta had the third highest monetary poverty rate in the region, only lower than Riohacha and Valledupar. The purpose of this paper is threefold. First, to characterize poverty and its spatial dimension in Santa Marta. Second, to understand the causes of the lag in poverty reduction. And third, to propose a set of investments to overcome this lag. The analysis shows that one of the main factors associated with poverty in the city was the massive arrival of displaced people starting in 1990. The maps, meanwhile, show the appearance of misery belts in the surrounding foothills and in some areas inside the urban perimeter, where poverty is correlated with informality and low educational attainment of the population. All in all, results reveal investment priorities in four sectors: education, housing, water and sewage, and employment.

Key words: Santa Marta, poverty, education.

JEL Classification: I32, I38, R23.

1. Introducción

“El exilio es el peor de los castigos conocido por el ser humano. Los zares rusos lo utilizaban para castigar a la gente.”

**Simón Trinidad,
citado en Alonso Sánchez Baute,
Líbranos del bien (2008)**

Santa Marta fue la primera ciudad fundada en Suramérica. Después de la independencia y hasta 1870 fue el principal puerto del país. A comienzos del siglo XX, con el auge de exportaciones de banano del departamento del Magdalena y la presencia de la *United Fruit Company*, la ciudad tuvo unas décadas de prosperidad. Después del retiro de esta compañía en el año 1965, el banano pasó a jugar un papel menos importante y el turismo, inicialmente centrado en la bahía de El Rodadero, se convirtió en la principal fuente de crecimiento económico.

Según el DANE, en el año 2015, el valor agregado de Santa Marta alcanzó los 4,5 billones de pesos, equivalente al 46% del Producto Interno Bruto (PIB) de su departamento. En ese año, las dos ramas de actividad económica con mayor participación fueron: los servicios comunales, sociales y personales; y el comercio, los hoteles y restaurantes. En su conjunto, estas dos ramas representaron el 53% de toda la actividad productiva de la ciudad.

A pesar de no contar con cifras desagregadas para la actividad turística, algunos datos permiten entrever su importancia. Según COTELCO, en el mes de enero de 2018, la ocupación hotelera en el departamento del Magdalena fue del 68%, la tercera más alta después de San Andrés y Bolívar. En este mismo mes, el Parque Tayrona recibió alrededor de 400.000 turistas, siendo el segundo Parque Nacional Natural más visitado de país. Por otro lado, en 2017, el aeropuerto Simón Bolívar

de Santa Marta fue el segundo, después de San Andrés, con un mayor crecimiento en el número de pasajeros aéreos nacionales (MinCIT, 2018).

Además de la transformación económica, desde un sector primario dominado por el banano a uno terciario concentrado en el turismo, Santa Marta vivió un importante crecimiento demográfico, concentrado principalmente en su zona urbana. Entre 1985 y 1993, según los censos de población de dichos años, la tasa de crecimiento promedio anual de su población fue de 2,7% frente a un 1,4% para el total nacional. En este mismo periodo, la población urbana aumentó su participación de 82% a 85%, mientras que la rural caía de 18% a 15%.

A pesar de que la terciarización económica y la rápida urbanización son fenómenos comúnmente asociados al progreso y desarrollo de una sociedad, en Santa Marta, estos han coincidido con la persistencia de la pobreza y las desigualdades económicas y sociales. Entre 1985 y 1993, mientras el turismo y la población urbana crecían, la ciudad experimentaba un retroceso en materia de bienestar. En este período, la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) pasó del 33% al 34%. Lo anterior sucedió cuando en otras ciudades como Cartagena y Barranquilla, se vivían caídas cercanas a los 10 puntos porcentuales (pp) en este mismo indicador.

Aunque la pobreza en los barrios periféricos de Cartagena ha recibido mucha atención de los medios de comunicación, académicos y en cierta medida, de la dirigencia local, el caso de Santa Marta, que supera en los distintos índices de pobreza a la situación de Cartagena, ha sido poco discutido. El presente documento ayuda a llenar ese vacío, estudiando la pobreza y las principales problemáticas asociadas con ella en Santa Marta. Con esto, además de darle una mayor visibilidad al problema, el trabajo constituye una herramienta que permite avanzar en las políticas de superación de la pobreza en la ciudad.

El estudio aborda el tema de la pobreza desde una perspectiva espacial, usando los mapas como principal herramienta de análisis. Adicionalmente y a través de algunos antecedentes históricos, ofrece un primer acercamiento a las principales razones del rezago que vive la ciudad. El documento se divide en cinco secciones. La segunda sección presenta los antecedentes históricos. La tercera estudia la pobreza y los principales indicadores asociados con ella. La cuarta analiza la situación de la educación en la ciudad. La quinta presenta una serie de propuestas para superar el rezago en materia de pobreza en 2030 y finalmente, la última sección desarrolla las conclusiones del documento.

2. Antecedentes históricos

La década de 1960 fue de recomposición de la economía de Santa Marta. En la primera mitad del siglo XX, el motor de su crecimiento fue la exportación de banano (Viloria, 2014). El tope más alto en el valor de las exportaciones bananeras, desde la llamada Zona Bananera de Santa Marta, se alcanzó en 1956 con 156,7 millones de dólares. De allí en adelante las exportaciones declinaron y para 1970 solo alcanzaban a ser 3,4 millones de dólares (Meisel, 2005).

El declive de la economía bananera en el Departamento del Magdalena se inició a fines de la década de 1950, con la venta gradual de tierras y activos por parte de la *United Fruit Company*. Finalmente, en 1965 esa empresa se retiró totalmente del Magdalena y trasladó su operación a Urabá, donde había empezado a exportar banano desde 1964 (Bucheli, 2005).

Otro cambio económico estructural que se presentó en la economía samaria en la década de 1960, fue el ascenso de la actividad turística. En 1959 se inauguró el moderno Hotel Tamacá, en una bahía aledaña a Santa Marta en la zona conocida como El Rodadero. En los siguientes años se construyeron en esta zona otros

hoteles y muchos edificios de apartamentos, que fueron adquiridos para fines recreativos por personas oriundas de Barranquilla y otras partes de Colombia. En este auge turístico contribuyó la inauguración en 1960 de la carretera Ciénaga-Barranquilla, la cual se consolidó con la puesta en operación en abril de 1974 del Puente Pumarejo en el tramo final de dicha vía. Estas últimas inversiones facilitaron el acceso a El Rodadero desde Barranquilla y, por lo tanto, el turismo de fines de semana.

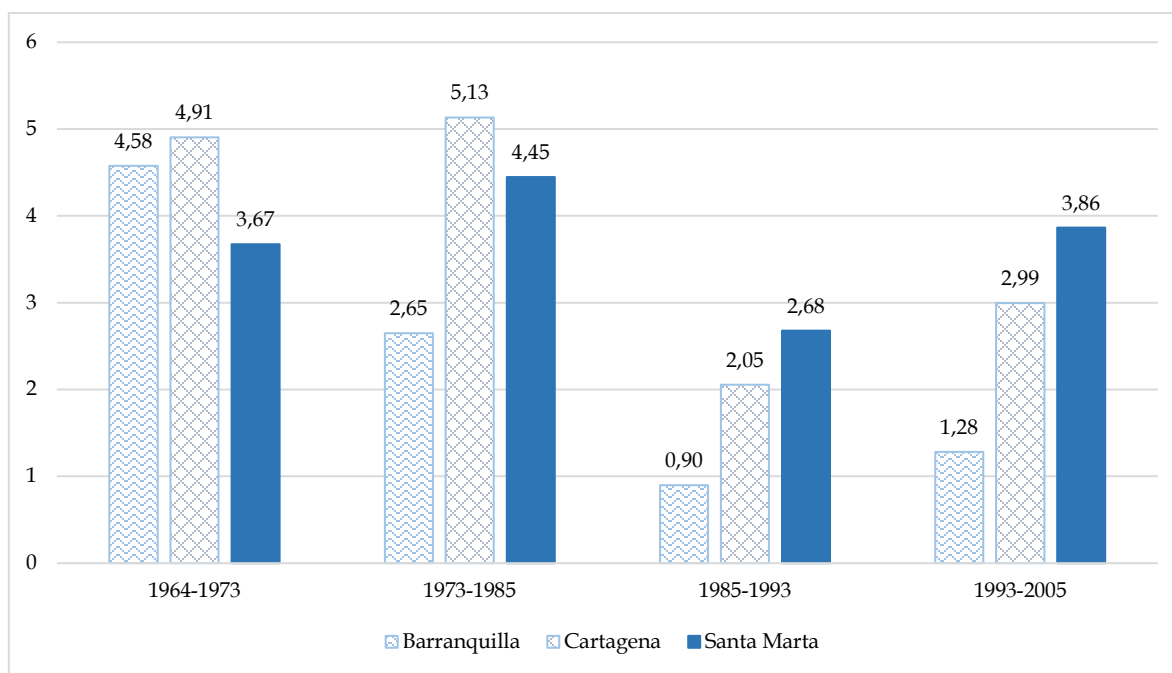
En la década de los 70, se observó también un importante crecimiento del turismo procedente de Venezuela. Este estaba constituido en su mayoría por personas de altos ingresos que llegaban con frecuencia a visitar la Quinta de San Pedro Alejandrino. A mediados de los 70 y principios de los 80, este turismo se vería reducido por la inseguridad en la carretera entre Maicao y Santa Marta.

En el periodo intercensal 1964-1973, Santa Marta fue una ciudad de bajo crecimiento demográfico, si se compara con Barranquilla o Cartagena. Como se muestra en el Gráfico 1, en ese periodo la ciudad creció a una tasa de 3,67% por año. En el siguiente periodo intercensal, 1973-1985, su crecimiento poblacional fue intermedio entre Cartagena y Barranquilla. Sin embargo, en los años más recientes (periodo intercensal 1993-2005), su crecimiento fue de 3,86%, más del doble de Barranquilla (1,29%) y superior al de Cartagena (2,99%). Lo anterior no solo muestra la transición demográfica tardía de Santa Marta. También es una de las razones del aumento relativo de la pobreza en la ciudad en los últimos años.

Uno de los elementos principales que explica el marcado contraste en términos demográficos de estas tres ciudades, es el influjo de desplazados que recibió Santa Marta desde la década de 1990. Lo anterior, en razón del conflicto armado que se vivió en las zonas rurales de los departamentos de Magdalena y Cesar, región de origen de la mayoría de los inmigrantes. De acuerdo con el Censo de 2005,

aproximadamente el 70% de los inmigrantes de la ciudad tenían como lugar de origen estos dos departamentos (Cuadro 1).

Gráfico 1. Tasa de crecimiento promedio anual de la población, 1964-2005



Fuente: Censos de población DANE y cálculos de los autores.

Cuadro 1. Departamentos de origen de inmigrantes en Santa Marta, 2005

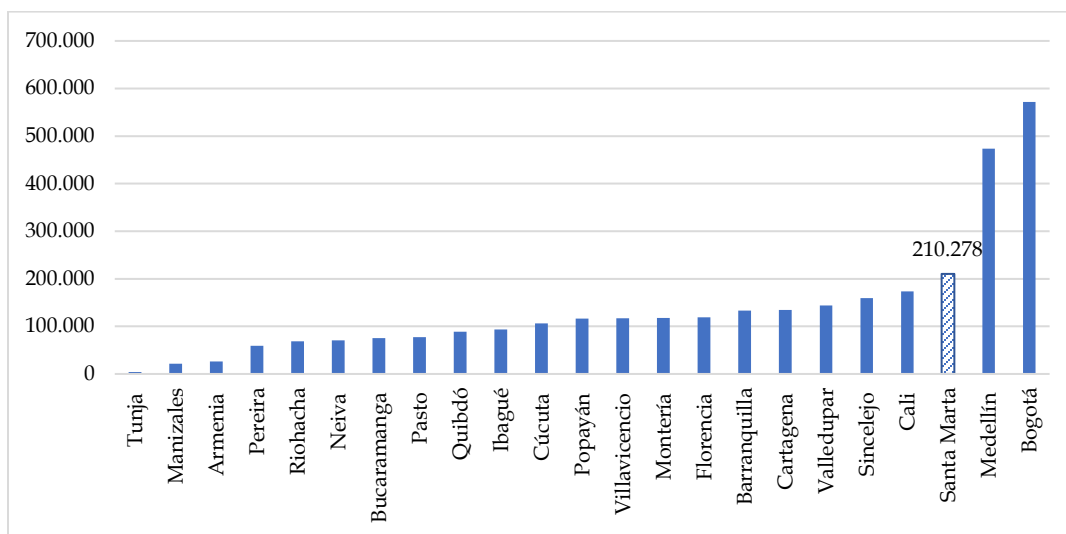
	Porcentaje
Magdalena	63,4
Cesar	6,4
Atlántico	5,5
Santander	4,1
Bolívar	3,3
La Guajira	2,9
Antioquia	2,6
Bogotá	2,5
Otros	9,3

Fuente: Censo 2005 DANE y cálculos de los autores.

Aunque las cifras sobre desplazados en Colombia son siempre motivo de controversia, estas sirven para observar las tendencias más amplias. De acuerdo

con el Registro Único de Víctimas (RUV), en términos absolutos Santa Marta fue la tercera ciudad en recibir más desplazados en el periodo 1985-2017, solo superada por Bogotá y Medellín, ciudades con poblaciones mucho más grandes (Gráfico 2).

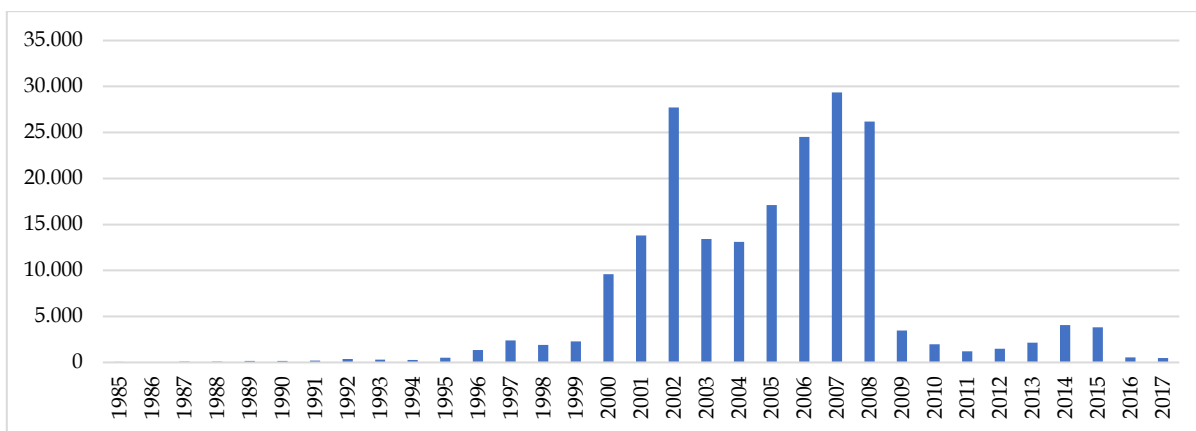
Gráfico 2. Número de desplazados según municipio de recepción, 1985-2017



Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV).

A partir de esta misma fuente de datos podemos saber que la mayoría de los desplazados que llegaron a Santa Marta lo hicieron entre el año 2000 y 2008, es decir cuando el conflicto armado estaba en su punto más alto (Gráfico 3).

Gráfico 3. Número de desplazados en Santa Marta por año, 1985-2017



Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV).

Una de las condiciones que debían enfrentar los desplazados al llegar a la ciudad, era su bajo nivel educativo. Según datos del Censo de 2005, alrededor del 70% de los inmigrantes mayores de 25 años, habían alcanzado solo la primaria o no contaban con nivel educativo alguno (Cuadro 2). Por otro lado, estas personas debían enfrentar grandes obstáculos para adquirir una vivienda. En el año 1997, se hablaba de un déficit de viviendas en Santa Marta que estaría entre 10.000 y 12.000 unidades. En un seminario sobre las ciudades del Caribe organizado por el Observatorio del Caribe Colombiano en 2009, en la discusión sobre el caso de Santa Marta, se le dio gran relevancia al tema de los desplazados: “...la población desplazada que llega a Santa Marta crece diariamente y agudiza el déficit de vivienda. En los actuales momentos esta constituye una situación crítica al incrementar los índices de pobreza y reducir el nivel de vida de los asentamientos poblacionales existentes” (Abello y Giaino, 2000).

**Cuadro 2. Nivel educativo de inmigrantes mayores de 25 años.
Santa Marta, 2005**

	Porcentaje
Menor a Primaria	42,8
Primaria	29,7
Secundaria, Media	22,1
Técnico, Superior, Postgrado	5,3

Fuente: Censo 2005 DANE y cálculos de los autores.

Uno de los posibles efectos del gran crecimiento demográfico y la llegada masiva de desplazados a Santa Marta, fue el aumento relativo de su pobreza con respecto a otras ciudades de Colombia. Los indicadores relacionados con el acceso a servicios públicos, las condiciones de empleo, la vulnerabilidad ambiental y la educación, revelan la falta de una adecuada respuesta por parte del gobierno local para proveer a esta población con bienes y servicios públicos básicos. Lo anterior, conduciendo a la aparición de cinturones de miseria en las faldas de los cerros y algunas zonas del casco urbano.

3. Pobreza en Santa Marta

El crecimiento poblacional acelerado, sumado a la escasez de bienes y servicios básicos, ha traído consigo nuevas formas de pobreza a las sociedades urbanas. Más allá de la insuficiencia de ingresos, en estas nuevas dinámicas la pobreza es consecuencia de la privación de necesidades básicas, que le impide a las personas evitar el hambre y la desnutrición, acceder a una educación de calidad y en general, lograr unas condiciones mínimas de vida (Sen, 1984). La exclusión social aparece aquí como un concepto dominante, que en términos generales, se asocia con la inhabilidad de algunas personas para participar en las actividades económicas y sociales disponibles para la mayoría de la población (Levitas *et al.*, 2007). Santa Marta no ha sido ajena a estos procesos. De hecho, la variedad de problemas que se viven en la ciudad encajan muy bien en esta visión multidimensional. Desde esta perspectiva, a continuación se ofrece una primera aproximación a la pobreza y sus principales dimensiones en la ciudad.

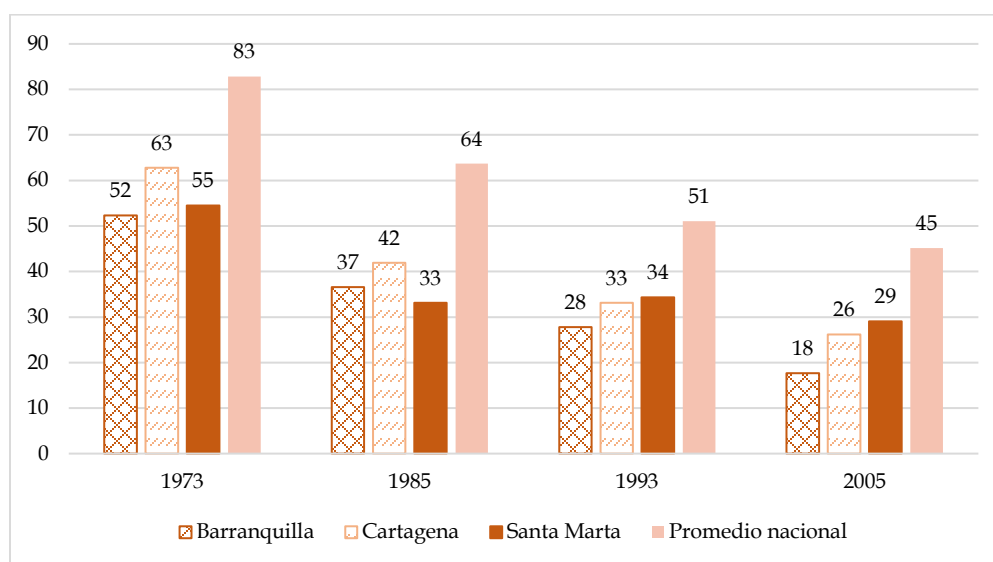
Hay que tener en cuenta dos tipos de enfoques en la medición de la pobreza. El primero, está relacionado con la insuficiencia de recursos para satisfacer una serie de necesidades básicas. El segundo, por su parte, depende del consumo efectivamente realizado o las necesidades realmente satisfechas (Feres y Mancero, 2001). Dentro del primer enfoque se usa el indicador de pobreza monetaria, que clasifica como pobres a los hogares cuyo ingreso promedio se encuentra por debajo de un mínimo necesario, el cual permite acceder a una canasta de bienes y servicios básicos (DANE, 2017). En el segundo, se cubren tres indicadores: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y un índice de exclusión social. El primero evalúa cinco dimensiones: calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos básicos, hacinamiento crítico, asistencia escolar y dependencia económica. El segundo, además de considerar lo anterior, incluye otras 10 dimensiones, dentro de las cuales se adicionan los temas de salud, empleo y condiciones de vida en la niñez y la juventud. Por último, a partir del estudio de

Ayala y Meisel (2016), se calcula un índice de exclusión social, que incluye en total 12 indicadores relacionados con las condiciones de vida en la niñez y la juventud, el empleo, la educación, la salud y la seguridad en el entorno³.

3.1. Principales indicadores

A pesar de una reducción importante en el porcentaje de personas con NBI, el periodo 1973-2005 comprende décadas de avances y retrocesos en materia de pobreza. En 1973 y 1985 la ciudad vivió un progreso importante, reduciendo su pobreza en 12 pp y alcanzando una incidencia de 33% que la llevó a posicionarse como la menos pobre en comparación con Cartagena y Barranquilla. No obstante, en los ocho años siguientes esta tendencia se revertiría. Para 1993, el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas en Santa Marta se estimaba en 34%. Con este resultado, sería la más pobre de estas tres ciudades. Dicho posicionamiento se mantuvo en los años siguientes (Gráfico 4).

Gráfico 4. Incidencia de la pobreza por NBI, 1973-2005

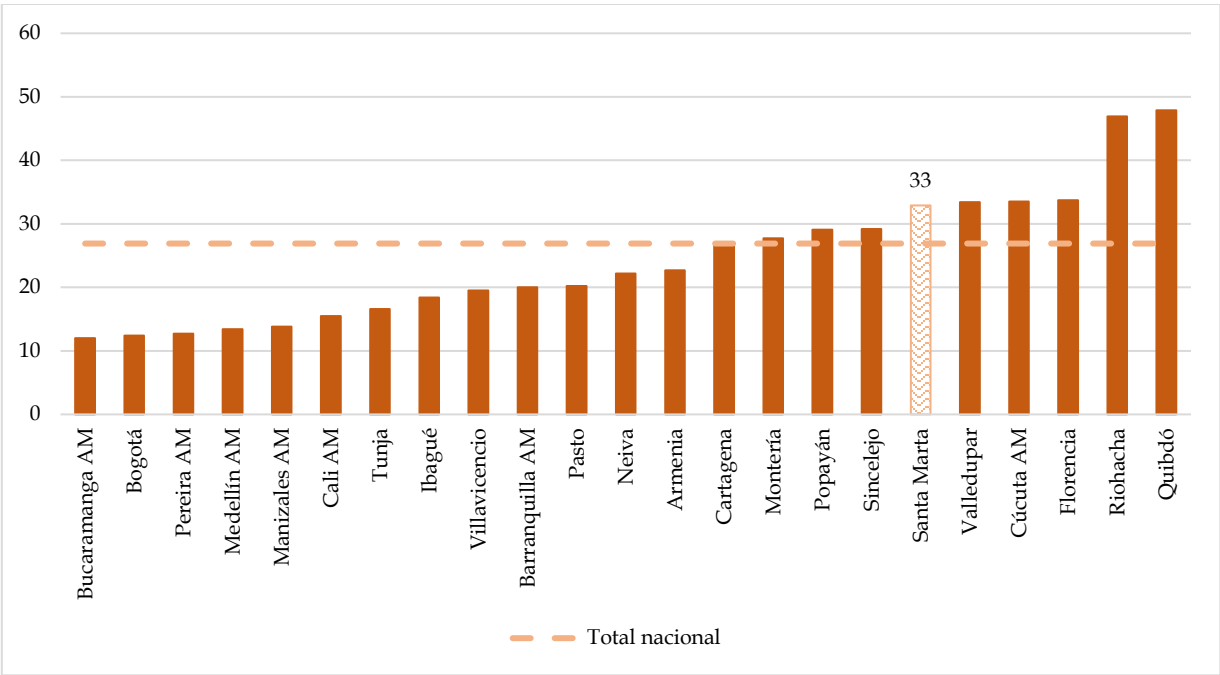


Fuente: Censos de población DANE y cálculos de Galvis y Meisel (2010).

³ El índice de exclusión social se construye a través de un análisis de componentes principales que incluye las siguientes 12 variables: embarazo adolescente, rendimiento académico, tasa de mortalidad infantil, tasa de desempleo, tasa de analfabetismo, proporción de la población que no aporta a pensión, pobreza moderada, pobreza extrema, tasa de homicidios, expectativa de vida al nacer, disponibilidad de bienes y servicios básicos, y desigualdad de ingresos.

El enfoque directo de pobreza monetaria reafirma estas tendencias. Según cifras del DANE para 2017, el 33% de la población en Santa Marta vive en condición de pobreza monetaria. Esto indica que aproximadamente 164.799 samarios cuentan con ingresos mensuales que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, que para el caso de Santa Marta corresponde a \$275.724 pesos colombianos. Con esta cifra, la ciudad se ubica por encima del total nacional y dentro de las 23 ciudades principales e intermedias, es la sexta con mayor incidencia, superando a Quibdó, Riohacha, Florencia, Cúcuta y Valledupar (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Incidencia de la pobreza monetaria, 2017
23 ciudades principales e intermedias**

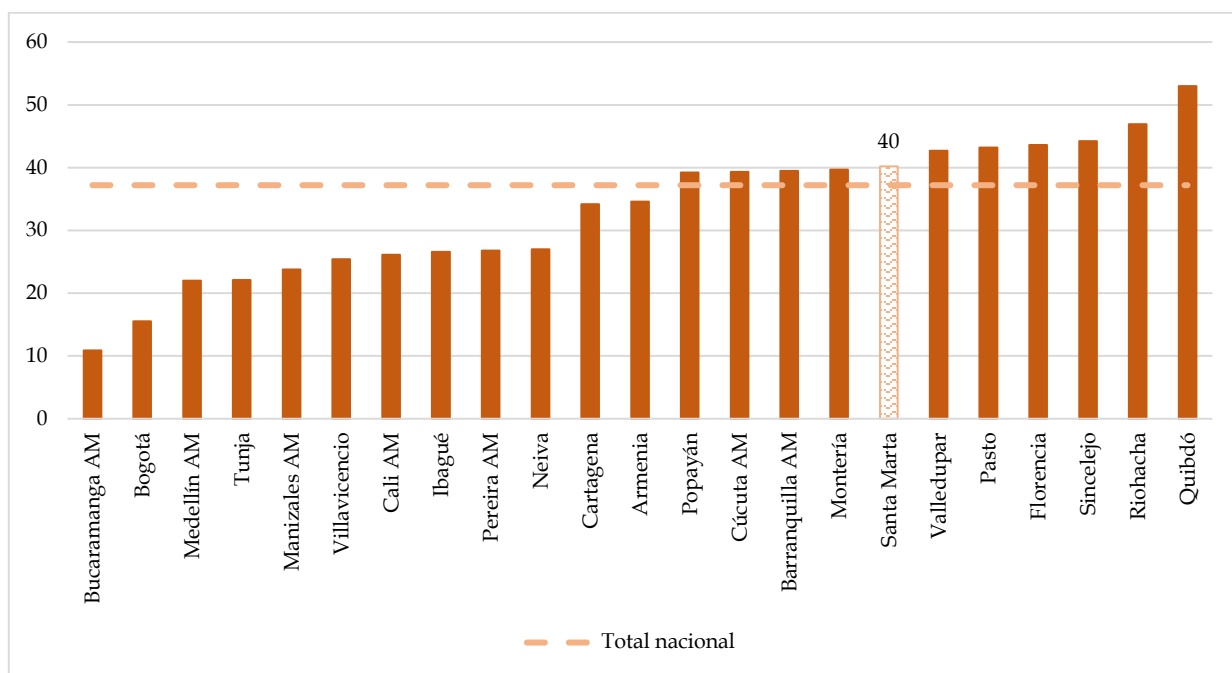


Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE.

Si se comparan estas cifras con las de siete años atrás, no hay evidencia de grandes avances. El Gráfico 6 muestra la incidencia de la pobreza monetaria para el año 2010. A pesar de una reducción en 7 pp, entre 2010 y 2017, la posición de Santa Marta frente a otras ciudades ha empeorado. En 2010, la situación de pobreza en esta ciudad era similar a la de Barranquilla y Montería. Siete años más tarde, estas

últimas dos ciudades redujeron su pobreza, acercándose más al total nacional y en el caso de la primera, superándolo. Santa Marta, en contraste, se acercó más a las dos ciudades en peor situación: Riohacha y Quibdó.

Gráfico 6. Incidencia de la pobreza monetaria, 2010
23 ciudades principales e intermedias



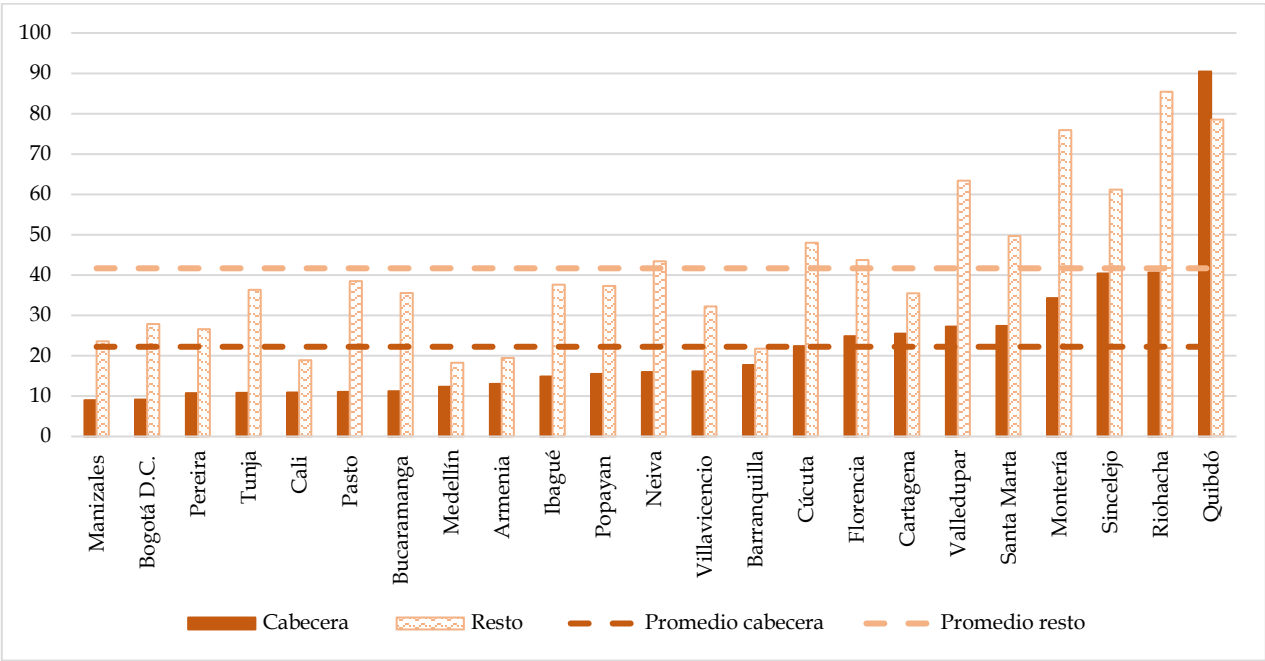
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE.

El retroceso es evidente, incluso si se diferencia lo urbano de lo rural. Cuando se trata de la Cabecera, Santa Marta ocupa el quinto lugar con mayor incidencia de pobreza; por su parte, en el caso de Resto, la ciudad mejora una posición, ubicándose en el sexto lugar (Gráfico 7). Finalmente, un aspecto a resaltar de todas las ciudades, a excepción de Quibdó, es la mayor incidencia de pobreza en las zonas rurales.

Las ventajas en acceso a servicios básicos como salud y educación, así como la infraestructura física y social que ofrecen las zonas urbanas, son factores que ayudan a explicar parte de estas brechas (Sanghee, 2017). No obstante, es importante destacar que la menor incidencia en las cabeceras no necesariamente es

señal de mejores condiciones de vida en estas zonas. Los habitantes de las cabeceras suelen enfrentarse en mayor medida a otro tipo de problemas como la exclusión social, la segregación espacial y la vulnerabilidad ambiental. De hecho, una de las grandes diferencias con respecto a las zonas rurales, es la coexistencia de estos problemas con la proximidad física a la riqueza, los servicios y las oportunidades (Fay y Ruggeri, 2005).

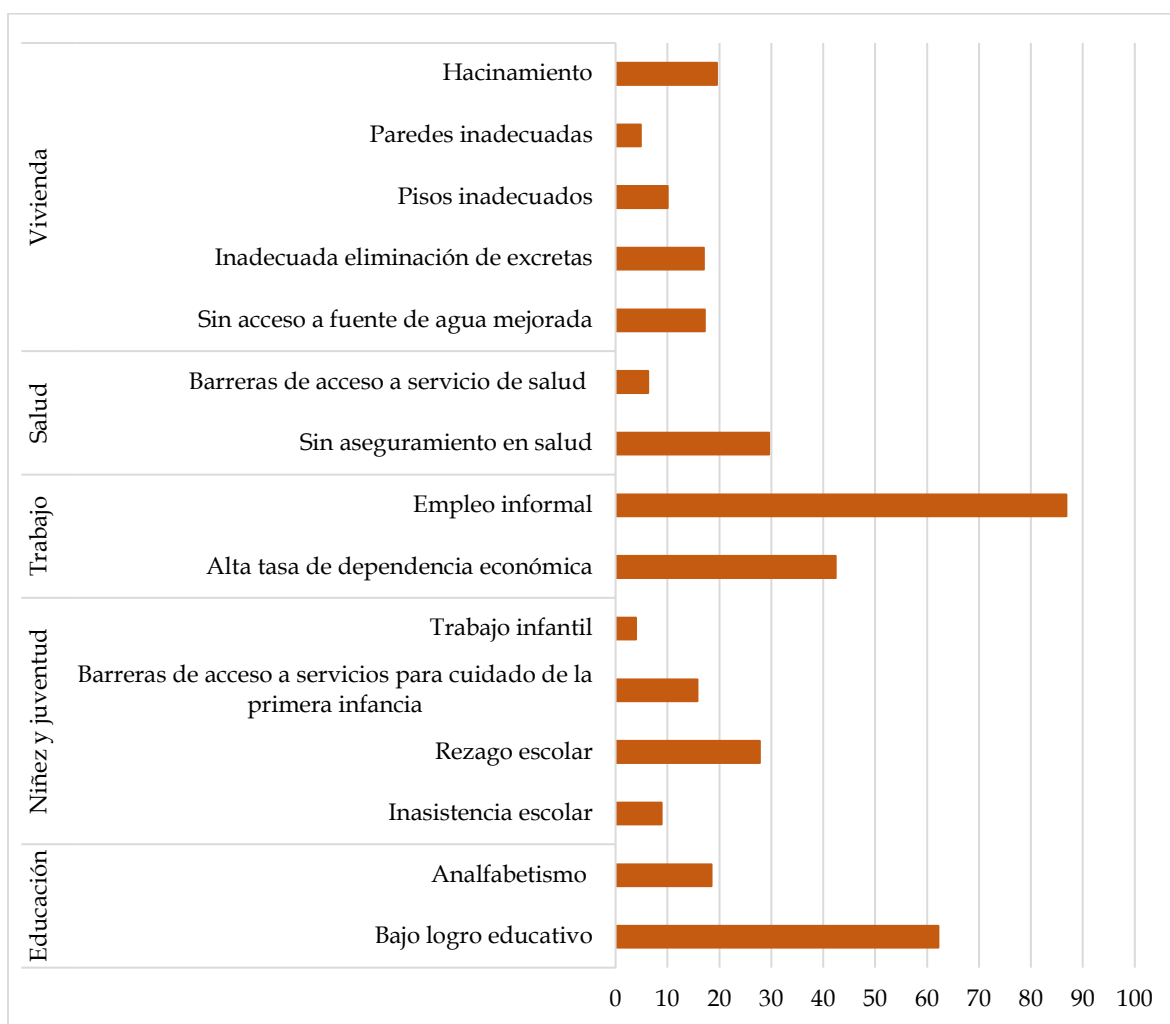
Gráfico 7. Incidencia de la pobreza por NBI en cabeceras y resto, 2005
23 ciudades principales e intermedias



Fuente: Censo 2005 DANE.

Santa Marta, al ser una sociedad urbana, se acerca mucho a la descripción anterior. Para mayor claridad es preciso mirar las dimensiones que más inciden en la pobreza en la ciudad. El Gráfico 8 expone las 15 dimensiones del IPM de Santa Marta para el año 2005. La dimensión con mayor incidencia en la pobreza es el empleo informal, seguido del bajo logro educativo y la alta dependencia económica. Por otra parte y consistente con las ventajas que ofrecen las cabeceras, se presenta una baja incidencia de otras dimensiones como las barreras de acceso a servicios de salud y la inasistencia escolar.

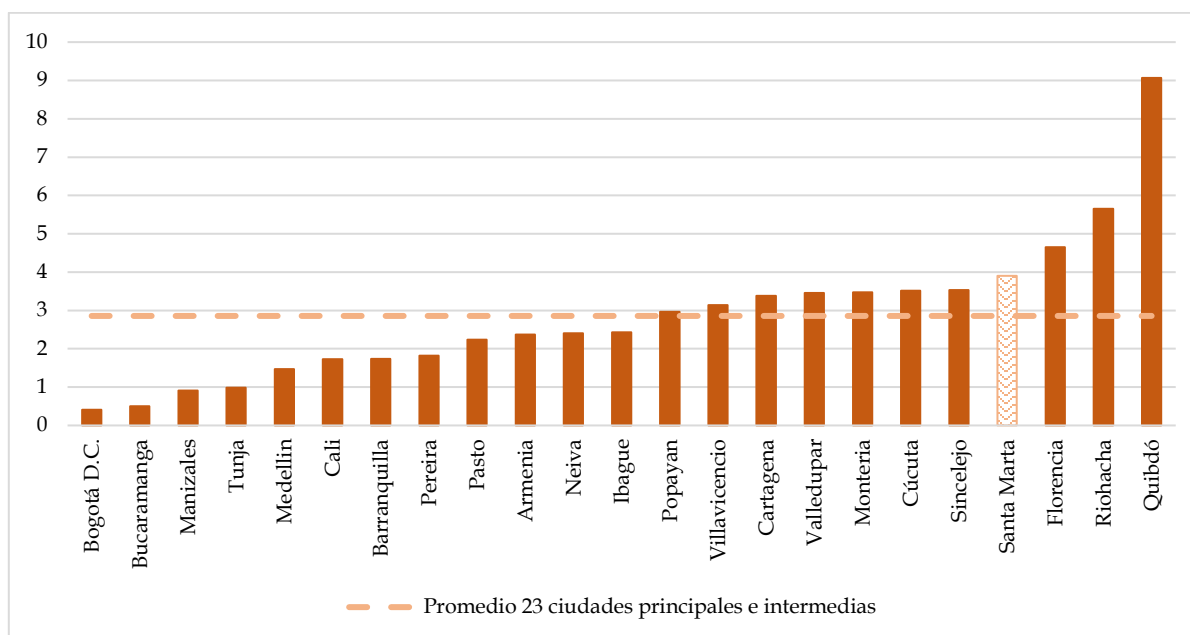
Gráfico 8. Dimensiones del IPM en Santa Marta, 2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Finalmente, se calcula el índice de exclusión social para las 23 ciudades principales e intermedias. Los tres indicadores con mayor peso dentro de este índice son: la pobreza monetaria y extrema, la tasa de analfabetismo y la mortalidad infantil. Como se muestra en el Gráfico 9, el índice de exclusión social para Santa Marta se ubica por encima del promedio de las 23 ciudades principales e intermedias, ocupando el cuarto lugar con peor desempeño después de Quibdó, Riohacha y Florencia.

**Gráfico 9. Índice de exclusión social, 2016
23 ciudades principales e intermedias**



Fuente: Cálculos de los autores con base en Ayala y Meisel (2016).

Con esta primera mirada a la pobreza de Santa Marta, es evidente que aún hay muchos retos por superar. Los indicadores muestran una pobreza menos ligada al acceso a los servicios, pero con mayores desafíos en materia de calidad. A pesar de los avances, estos no han sido suficientes para eliminar el rezago con respecto a las otras ciudades. Por el contrario, este parece estar creciendo. Si se quiere una vez más revertir esta tendencia, es esencial conocer en detalle la situación de los más pobres, quiénes son, qué los caracteriza y cuáles son sus principales necesidades. Responder a estas preguntas es un objetivo de este documento.

3.2. Dimensión espacial

El análisis espacial es parte esencial del diseño y ejecución de políticas destinadas a reducir la pobreza. El uso de mapas facilita la identificación de áreas donde se concentran los más pobres, permitiendo así una mejor focalización y eficiencia en el gasto. Por otro lado, es también una importante herramienta en el planeamiento

urbano de las ciudades. Por ejemplo, en la búsqueda de una integración de sectores pobres aislados con los centros de producción, institucionales y de recreación. Finalmente, combinando los mapas de pobreza con otro tipo de información espacial, se pueden identificar posibles determinantes de la pobreza como el origen étnico, el acceso a servicios públicos o la geografía (Bedi, Coudouel y Simler, 2007).

Algunos trabajos se han encargado de analizar la dimensión espacial de la pobreza para ciudades colombianas. Aguilera y Meisel (2009), Romero (2007), Pérez y Salazar (2007) y Ayala y Meisel (2017) lo hacen para Cartagena. Usando mapas, todos los autores coinciden en la existencia de una relación estrecha de la pobreza con el origen étnico y el logro educativo de la población. Cepeda (2011) estudia el caso de Barranquilla, encontrando en este caso una gran concentración de la pobreza en el sur de la ciudad, en donde coinciden también una mayor exposición al riesgo por desastres naturales, deficiente prestación de servicios públicos, baja escolaridad y mayor porcentaje de afrocolombianos. Para Santa Marta, FINDETER (2018) realizó un análisis de la situación social del barrio Pescaito, incorporando en los planos las diferentes dimensiones de la vida de quienes allí habitan. Más allá de ese trabajo, aún no hay estudios que abordan el tema y aquellos que lo hacen, no incluyen los mapas como parte esencial del análisis.

3.2.1. Ordenamiento territorial de Santa Marta

El Distrito de Santa Marta está conformado por un mar territorial, un área montañosa, cuerpos de agua interiores, una zona costera y continental, y un suelo no consolidado constituido por la zona de Bajamar, el subsuelo y el espacio aéreo asociado. Cuenta con un área de 239.335 hectáreas, que se extienden por el norte desde la desembocadura de la quebrada El Doctor, bordeando todo el litoral, hasta la desembocadura del río Palomino y, por el sur, hasta el límite con los municipios de Aracataca y Ciénaga (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2000).

El Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta “Jefe Matuna (2000-2009)” plantea una división del territorio de nueve comunas en la zona urbana, y cuatro corregimientos y un resguardo indígena en la rural. Esta división fue modificada con el Proyecto de Localidades aprobado en 2015, en el cual desaparecieron las nueve comunas y se agruparon estas en tres localidades. El mapa 1 ilustra esta nueva división de la zona urbana.

Mapa 1. Localidades de Santa Marta (zona urbana)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Secretaría de Planeación. Distrital de Santa Marta.

Además del área urbana de las localidades, cada una de ellas cuenta también con un área rural y un área de expansión urbana. La localidad número 1 llamada Cultural-San Pedro Alejandrino, comprende también los corregimientos de Bonda y Guachaca, y un resguardo indígena en la zona rural. Por su parte, la localidad 2 o Histórica-Rodrigo de Bastidas, cuyos límites con la 1 se encuentran marcados por el cauce del río Manzanares, incluye también el corregimiento de Taganga. Finalmente, la localidad 3 conocida como Turística-Perla del Caribe, que limita al sur con el municipio de Ciénaga, incluye también dentro de su territorio al corregimiento de Minca (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2000).

3.2.2. Mapas de Pobreza

El análisis de la distribución espacial de la población más pobre se realiza usando la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Este sistema se ha convertido en el principal instrumento de focalización individual en Colombia y es ampliamente usado como criterio principal o complementario en diversos programas sociales e instituciones del país. Más específicamente, los datos a usar hacen parte de la tercera versión de la misma, la cual inicio su operación en 2011 y se encuentra vigente actualmente. La encuesta que conforma los datos contiene una serie de preguntas en los temas de salud, educación, vivienda y vulnerabilidad (Flórez, Espinosa y Sánchez, 2008).

La base se encuentra conformada por 236.196 personas, de las cuales el 88% vive en la cabecera, 51% son mujeres y 28% niños menores de 12 años. Es importante aclarar que el SISBEN no representa al total de la población de Santa Marta, únicamente a los más pobres. A pesar de lo anterior, si se comparan los datos del SISBEN con el universo de la población, los habitantes en la primera resultan ser una proporción no depreciable. En 2011 y usando las proyecciones de población del DANE, estos representaban un 55% de la población total en Santa Marta.

A pesar de que la información espacial por barrio solo está disponible hasta el año 2011, con los datos actualizados a Diciembre de 2017 es posible conocer algunos indicadores para el agregado de la población. Tomando como referencia el indicador de NBI, del total de personas en el SISBEN a 2017, 83% viven en situación de pobreza. El Cuadro 3 permite conocer en mayor detalle su situación tomando como referencia las principales características de los jefes de hogar clasificados como pobres.

Primero que todo, el bajo logro educativo es un aspecto recurrente en todos los casos, trátase de la zona urbana o rural, o de un jefe de hogar hombre o mujer. Más del 90% cuenta con educación secundaria o menos y en educación superior las cifras difícilmente alcanzan el 2%. Por otro lado, en cuanto a las actividades que realizan, es evidente una enorme carga de las mujeres en los oficios del hogar y una baja participación de las mismas en el mercado laboral. Los hombres, por su parte, se encuentran en su mayoría trabajando. Por ejemplo, en la zona rural, el 60% de las mujeres se dedican a los oficios del hogar, mientras que para el caso de los hombres esta cifra es de solo 1,6%. Este es un fenómeno que revela una de las grandes barreras que enfrentan las mujeres a la hora de acceder a un trabajo con estabilidad y perspectivas de crecimiento.

Las últimas características que presenta el cuadro hacen referencia al régimen de salud al cual se encuentran afiliadas estas personas. Como se puede observar, la mayoría hace parte del régimen subsidiado y seguidas de estas, hay un gran porcentaje que no cuenta con ningún tipo de afiliación. Si comparamos la afiliación al régimen contributivo con el porcentaje de personas que trabajan, la primera resulta mucho menor, dando un primer indicio sobre el problema de informalidad que se vive en la ciudad.

Cuadro 3. Características de los jefes de hogar en condición de pobreza, 2017 (porcentajes)

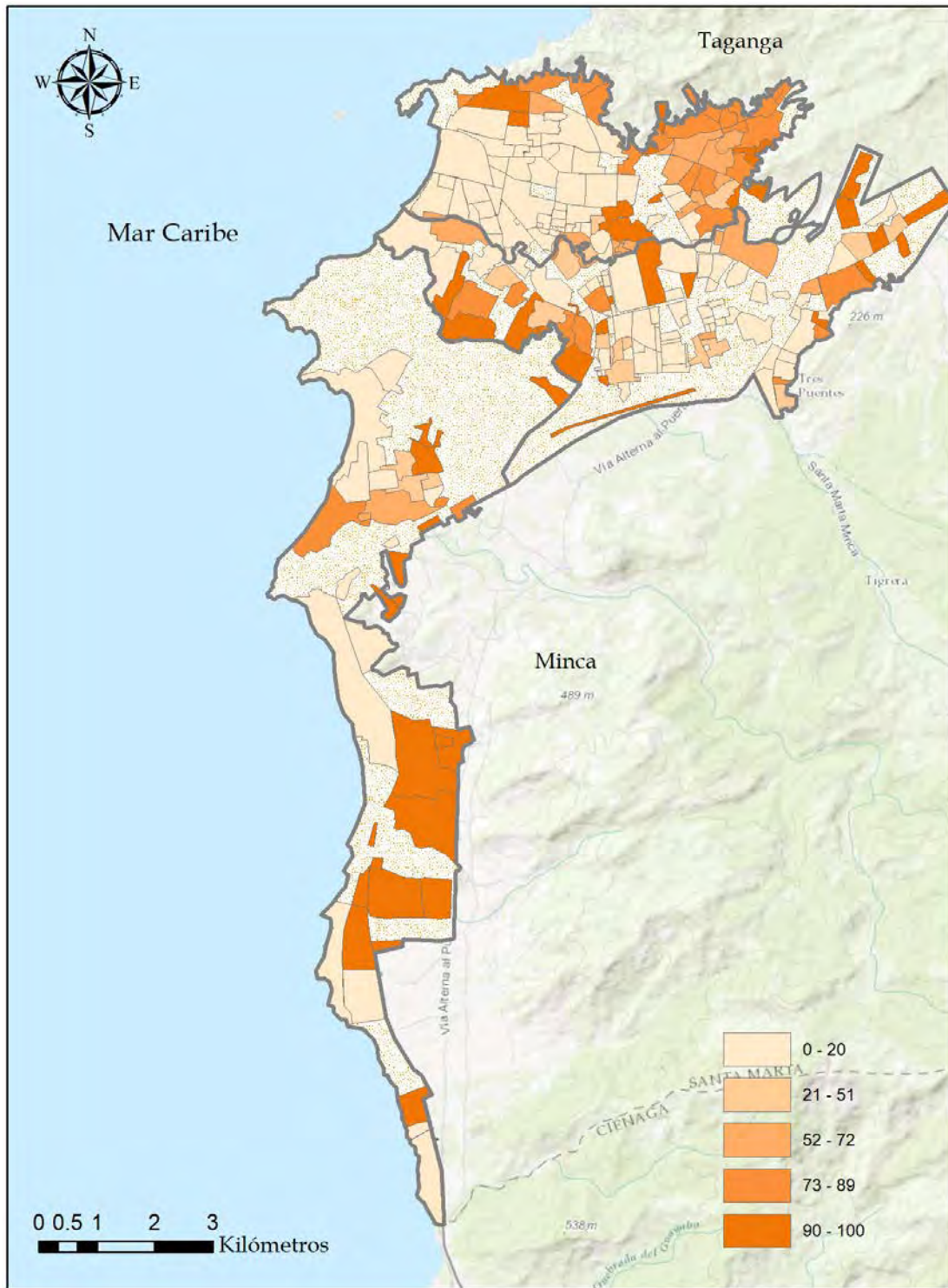
		Cabecera		Resto	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Nivel educativo	Ninguno, Primaria	52,1	47,6	68,5	57,8
	Secundaria	47,3	50,8	29,3	41,3
	Técnico, Universidad, Posgrado	0,6	1,6	2,2	0,9
Actividad	Sin actividad	25,4	19,4	21,7	16,5
	Trabajando	58,0	16,8	66,8	17,8
	Buscando trabajo	10,7	4,1	7,1	3,0
	Estudiando	2,4	1,0	2,2	2,6
	Oficios del hogar	3,0	58,4	1,6	60,0
	Rentista, Jubilado, Pensionado	0,6	0,3	0,5	0,0
Régimen de salud	Ninguno	56,2	60,3	46,2	54,3
	Instituto de Seguros Sociales	2,4	1,6	0,0	0,4
	Régimen especial	0,0	0,0	1,6	0,4
	Contributivo	7,1	7,9	7,1	6,5
	Subsidiado	34,3	30,2	45,1	38,3

Fuente: SISBEN y cálculos de los autores.

Habiendo conocido sus principales características, el siguiente paso es saber en qué lugares de la ciudad se concentran estas personas. El Mapa 2 presenta la distribución espacial de la pobreza en los barrios de la ciudad. La variable usada en este caso es el porcentaje de personas con NBI. Al no contar con información para el universo de la población desagregada por barrio, esta medida se calcula a partir del número de personas afiliadas a SISBEN en cada uno de estos. En el caso de que no existan personas en SISBEN, la incidencia de la pobreza en ese barrio se asume como 0. Esta medida nos permite conocer los barrios con mayores necesidades, controlando de alguna forma por su tamaño poblacional.

A manera de complemento, el Cuadro 4 presenta los barrios con mayor número de pobres, una medida que no necesariamente coincide con una elevada incidencia. A la hora de decidir sobre la implementación de políticas, es importante considerar ambos indicadores. De hecho, se podría decir que aquellos con la situación más alarmante son los que además de tener una incidencia alta, alojan el mayor número de pobres de la ciudad.

Mapa 2. Porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas por barrio, 2011



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Secretaría de Planeación Distrital de Santa Marta y el SISBEN.

Cuadro 4. Barrios con mayor número de personas en condición de pobreza, 2011

	Número de personas con NBI	Porcentaje del total en SISBEN
Localidad 1		
Maria Cecilia	9.418	99,6
11 de Noviembre	5.995	76,0
Timayui I y II	5.027	91,6
Maria Eugenia	3.650	86,3
San Jose del Pando	3.571	93,0
Santa Ana	3.025	99,9
Colinas del Pando	2.409	91,5
20 de Octubre	2.369	97,3
Misael Pastrana	2.300	96,8
San Pablo	2.219	97,6
Localidad 2		
Los Fundadores	5.129	82,3
San Jorge	4.914	88,7
Cerro Las Tres Cruces	4.122	97,7
Luis R Calvo	4.028	88,4
Pantano	3.591	83,6
San Fernando	3.556	76,8
Divino niño	2.892	84,4
Nacho Vives	2.733	83,1
Ondas del Caribe	2.458	84,4
Juan XXIII	2.428	88,1
Tayrona parte alta	2.423	77,7
Localidad 3		
Gaira	9.137	64,1
La Paz	8216	99,6
Cristo Rey	3.239	99,8
La Quemada	2.650	92,9
Zona rural		
Minca	3.508	99,9
Taganga	4.153	100,0
Guachaca	13.387	99,9

Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

Fotografía 1. Pobreza en cerros de Santa Marta



Fuente: los autores.

Con base en las medidas de incidencia y número de pobres, los barrios con una mayor urgencia de atención en la Localidad 1 son: María Cecilia, 11 de Noviembre y Timayui I y II; en la Localidad 2: los Fundadores, San Jorge y el Cerro las Tres Cruces; y en la Localidad 3: La Paz, Cristo Rey y La Quemada. En esta última Localidad, a pesar de que el barrio Gaira concentra un gran número de pobres, la proporción de estos con respecto al total de la población no alcanza a estar en los rangos más altos, razón por la cual no se considera en una situación crítica.

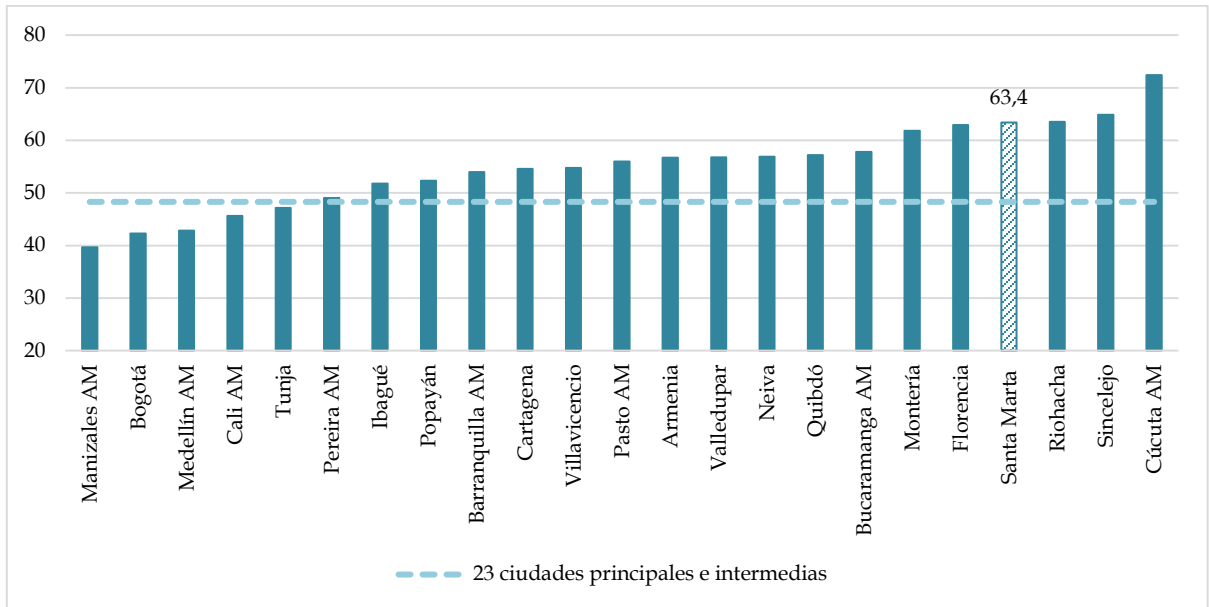
Si adicionalmente se evalúa el comportamiento de cada una de las necesidades al interior de este indicador, se encuentra que la necesidad más recurrente es la falta de acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En el caso particular del barrio Las Tres Cruces, uno de los mayores problemas es la presencia de viviendas con paredes y pisos construidos con materiales inadecuados.

Finalmente, el Cuadro 4 incluye también los corregimientos de la zona rural de Santa Marta que no se presentan en el mapa. Como era de esperarse, por la menor provisión de servicios básicos, la incidencia de la pobreza en estas zonas es más alta. El corregimiento de Guachaca, zona rural de la Localidad 1, cuenta con 13.387 personas en condición de pobreza, correspondiente al 99% de la población en SISBEN. A esta le siguen los corregimientos de Taganga y Minca con cerca de cuatro mil y tres mil pobres, respectivamente, y con una alta incidencia que en el caso de la primera abarca a la totalidad de la población en el SISBEN.

3.2.3. Empleo

Según el DANE, en el último trimestre de 2017, el desempleo en Santa Marta alcanzó una cifra del 7%, ubicándose como la segunda ciudad con menor desempleo dentro de las 23 ciudades principales e intermedias del país. A pesar de la mayor generación de empleo, los alcances de esta reducida cifra en términos de bienestar de la población, podrían estar siendo limitados por el gran tamaño del sector informal en la ciudad. En particular, para este mismo período, aproximadamente 316.000 personas, equivalente al 63% de la población, se encontraban empleadas en el sector informal. Con esta cifra, Santa Marta se ubica por encima del promedio nacional y dentro de las 23 ciudades principales e intermedias, ocupa la cuarta posición con mayor incidencia de este fenómeno (Gráfico 10). Por otro lado, la ciudad cuenta con una baja participación laboral. En este mismo trimestre la tasa global de participación fue de 59%, siendo la cuarta más baja entre las 23 ciudades.

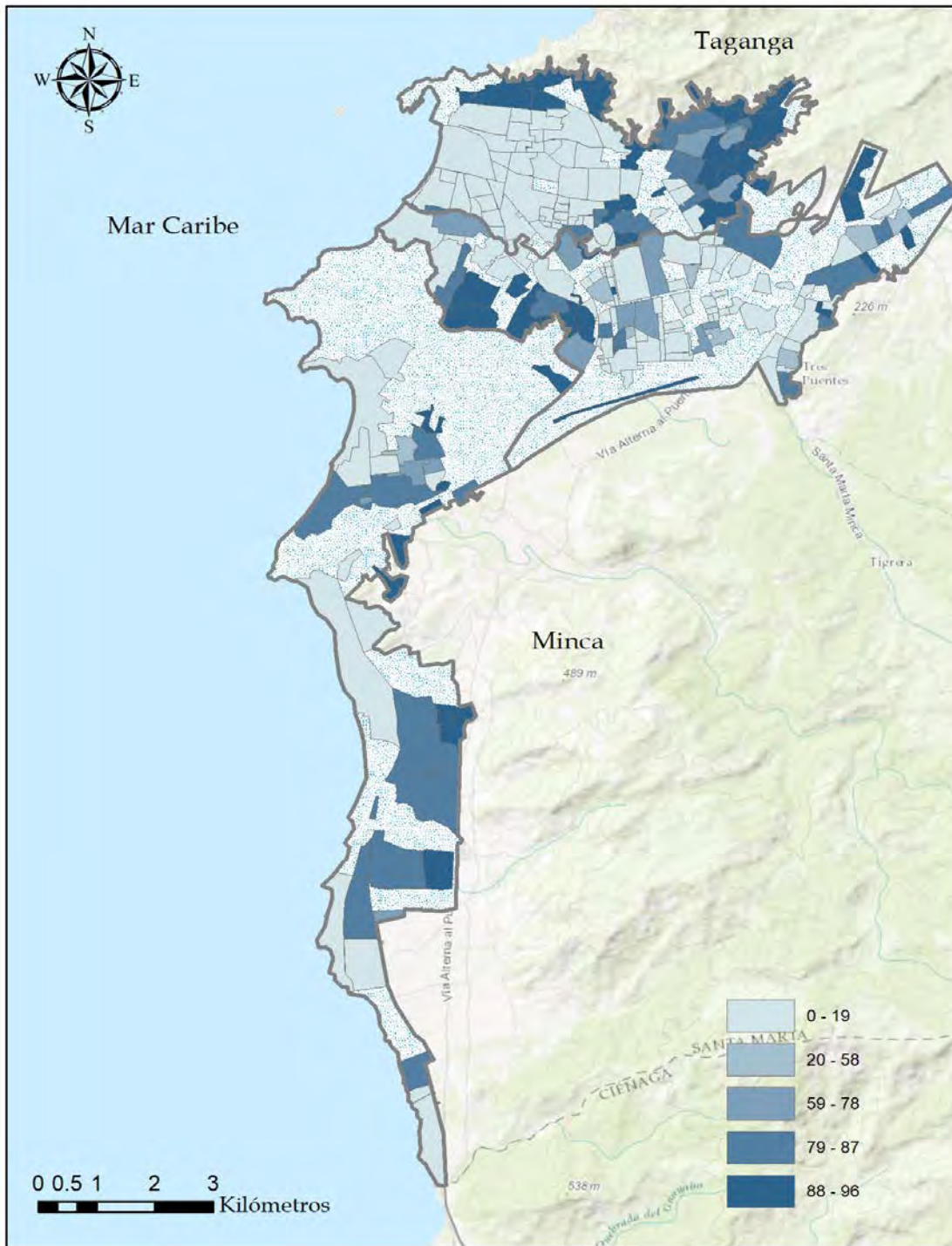
**Gráfico 10. Tasa de informalidad, Oct-Dic 2017
23 ciudades principales e intermedias**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE.

La información del SISBEN permite tener una visión adicional del problema de informalidad, en este caso, a través del tipo de afiliación al régimen de salud de las personas. Esto es, considerando como informales a las personas que se encuentran trabajando, pero que no cuentan con afiliación al régimen contributivo o especial de salud. Con lo anterior, a 2011, el 87% de la población en SISBEN en Santa Marta que trabajaba lo hacía en el sector informal. El Mapa 3 presenta este indicador desagregado para los barrios de Santa Marta. Adicionalmente, el Cuadro 5 muestra la incidencia de este fenómeno en los corregimientos de la zona rural de la ciudad.

Mapa 3. Porcentaje de personas en empleos informales por barrio, 2011



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Secretaría de Planeación Distrital de Santa Marta y el SISBEN.

Cuadro 5. Informalidad en corregimientos de la zona rural, 2011

	Número de empleados informales	Porcentaje del total de ocupados
Minca	926	93,8
Taganga	1.016	94,0
Guachaca	3.061	93,9

Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

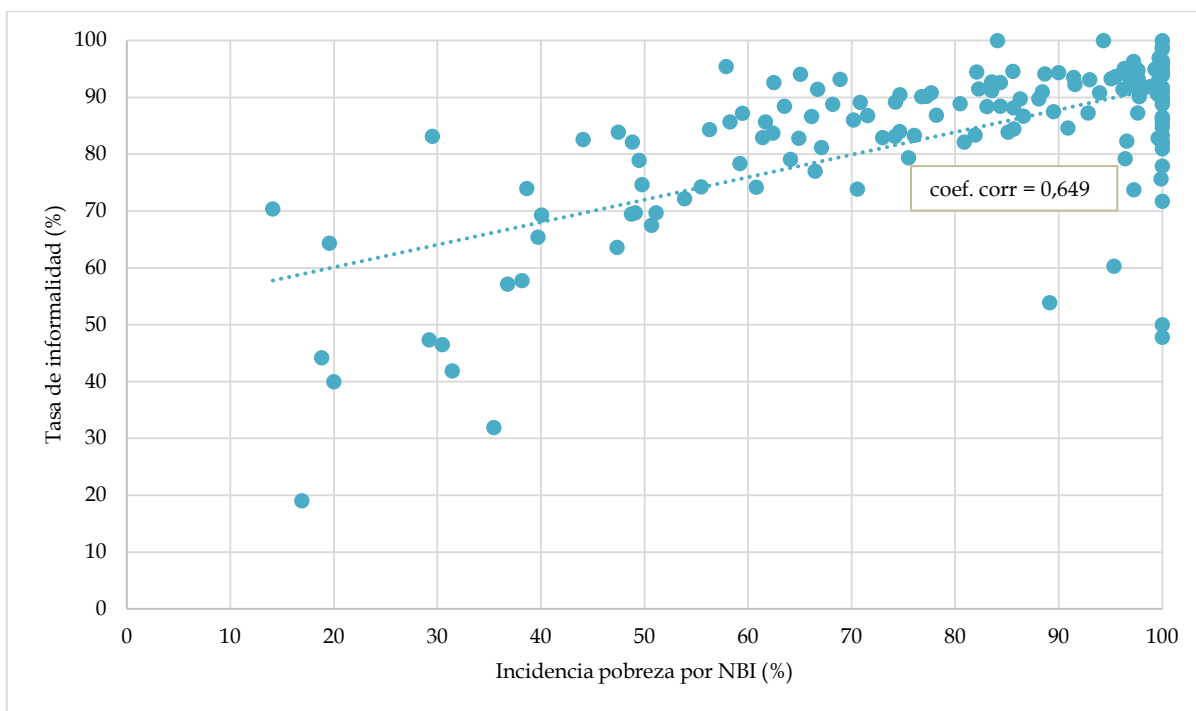
Usando el mismo criterio usado para el caso de la pobreza, los barrios que requieren de una mayor atención en materia de informalidad serían en la Localidad 1: María Cecilia, 11 de Noviembre y Timayui I y II; en la Localidad 2: Los Fundadores, San Jorge y el Cerro Las Tres Cruces; y en la 3: La Paz, La Quemada y Cristo Rey. Finalmente, en las zonas rurales, los corregimientos de Taganga y Guachaca son los que, además de contar con una incidencia alta, cuentan con el mayor número de empleados informales.

Salvo algunas excepciones, en la mayoría de los barrios considerados, una elevada informalidad coincide con alta pobreza. Para explorar un poco la relación entre estas dos variables, el Gráfico 11 presenta la tasa de informalidad y la pobreza por NBI para cada uno de los barrios en la base de SISBEN de Santa Marta. Con base en esta ilustración, es clara la existencia de una relación positiva entre estas dos variables. En particular, el coeficiente de correlación entre ellas alcanza un valor de 0,65 y resulta estadísticamente significativo.

Son varios los canales que soportan lo encontrado. Por un lado están los reducidos salarios, que hacen de las actividades informales una simple estrategia de supervivencia con poca estabilidad y perspectivas de crecimiento. Adicionalmente, la carencia de protección social como el acceso restringido a seguros de salud y accidentes de trabajo, aumenta la exposición a riesgos, reduciendo de igual manera el bienestar de las personas (Freije, 2002). Por último y un poco menos directo, una gran proporción de trabajadores informales podría

reducir el flujo de recursos en los sistemas pensionales y de salud y, por tanto, arriesgar su sostenibilidad.

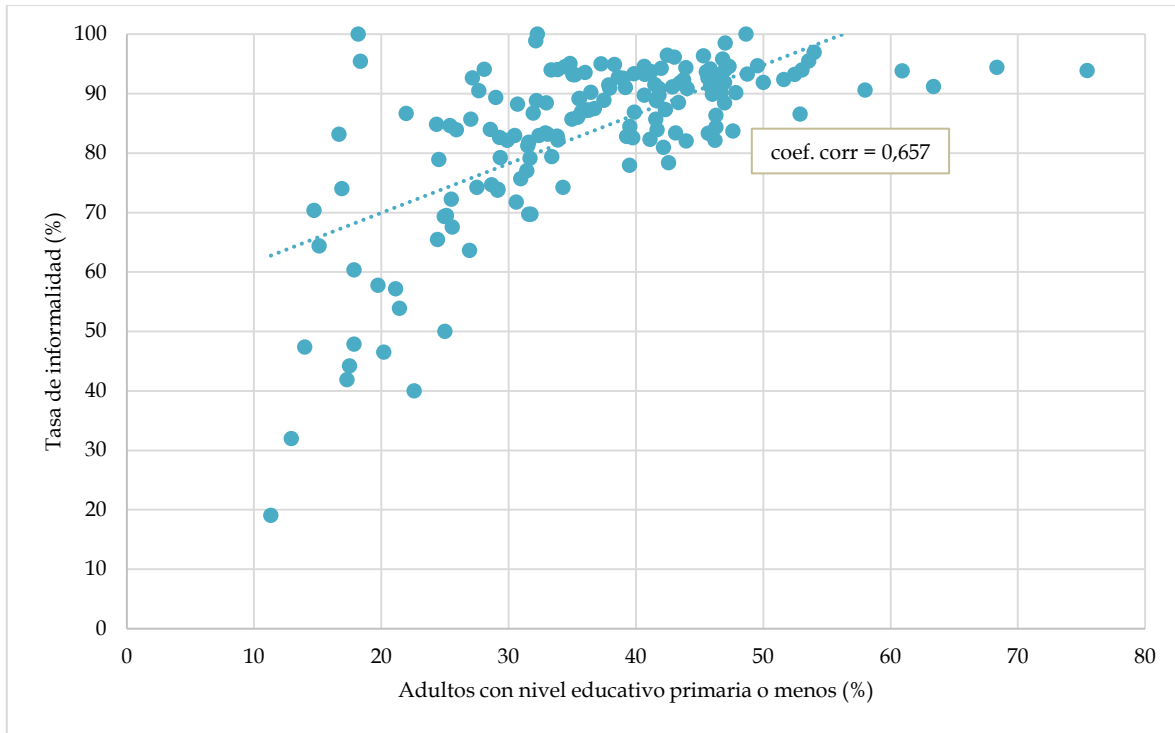
Gráfico 11. Informalidad y pobreza en barrios de Santa Marta, 2011



Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

Pero más allá de estos canales, es indispensable dar una mirada a los factores que impulsan la aparición de estos empleos en la ciudad. El bajo logro educativo es uno de ellos, tal vez el más importante para el caso de Santa Marta. Para evaluar lo anterior, el Gráfico 12 ilustra la relación de esta última variable con la tasa de informalidad en los barrios en SISBEN de Santa Marta. Como se puede observar, en el agregado de los barrios más pobres, efectivamente existe una relación positiva entre la tasa informalidad y el bajo logro educativo de la población.

Gráfico 12. Informalidad y bajo logro educativo en barrios de Santa Marta, 2011



Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

Con esto, la educación se convierte en un tema clave teniendo en cuenta que la economía de Santa Marta gira en torno a actividades terciarias, un sector intensivo en capital humano. Para acceder a las actividades formales y de mayor productividad en este sector, es necesario contar con un avanzado nivel educativo. Cuando esto no es una realidad, el sector se convierte en una oportunidad para desempeñar actividades de baja productividad y con bajos requerimientos de capital físico y tecnología (Weller, 2004).

El Cuadro 6 confirma esta última idea. En este se compara para el año 2017, el grado de informalidad de las distintas actividades económicas de Santa Marta contra el promedio de años de educación de los ocupados en cada una. El sector de comercio, hoteles y restaurantes, que en este año representó el 34% de todo el empleo de la ciudad, cuenta con una tasa de informalidad del 70%, la segunda más

alta luego del sector de la Construcción. En este mismo sector de comercio, hoteles y restaurantes, el promedio de años de educación es de solo 9,7, superando únicamente el nivel educativo en los sectores de construcción, y agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura. A pesar de hacer parte de un sector que tiene el potencial de abarcar actividades altamente productivas, en Santa Marta, al igual que en otras ciudades colombianas, estas actividades representan una parte importante de la informalidad.

Cuadro 6. Informalidad y logro educativo por ramas de actividad económica, 2017

	Tasa de Informalidad	Promedio años de educación
Construcción	78,2	8,3
Comercio, hoteles y restaurantes	69,8	9,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	65,9	9,8
Industria manufacturera	64,8	9,6
Actividades inmobiliarias	56,4	10,7
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	52,9	8,6
Servicios comunales, sociales y personales	39,9	11,9
Intermediación financiera	20,0	12,7
Explotación de minas y canteras	5,1	11,5
Electricidad, gas y agua	4,6	11,5

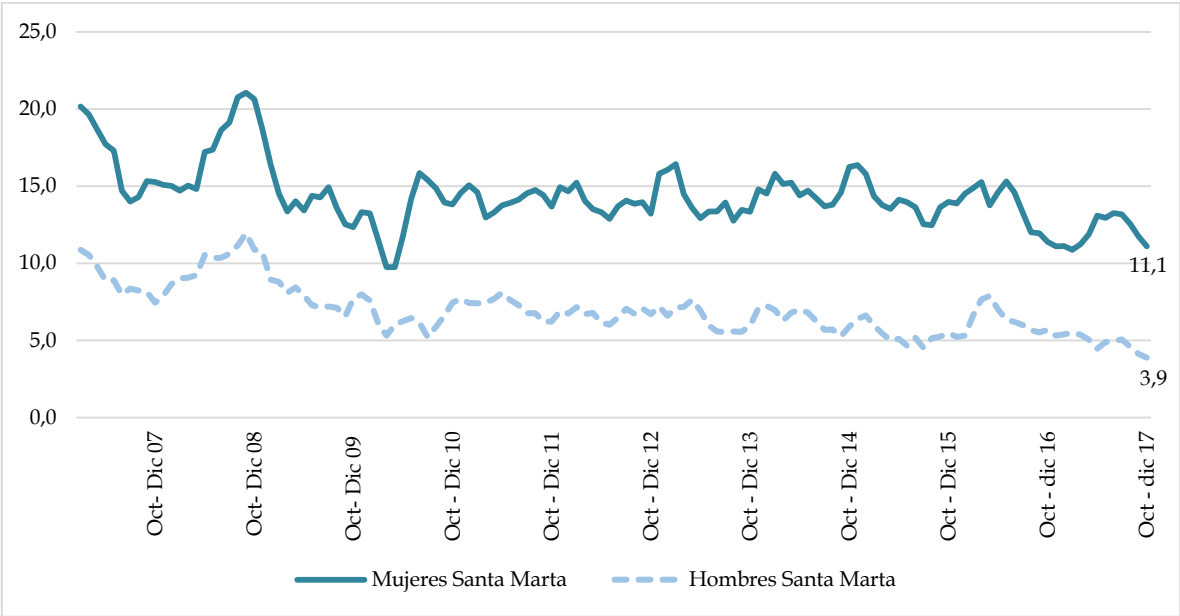
Fuente: Fuente de Información Laboral en Colombia (FILCO).

Hasta el momento solo se han considerado factores asociados a la oferta laboral. No obstante, existen aspectos de la demanda que podrían influir en la aparición de empleos informales. Uno de ellos es la distribución espacial de los empleos formales en la ciudad. Los altos costos de transporte y la carencia de medios de comunicación en algunos sectores de la ciudad, podría estar limitando la movilización de trabajadores y, en consecuencia, su elección por trabajos informales de más fácil acceso (Ruggeri, 2005). En el caso particular de Santa Marta, algunos de los barrios en grave situación de informalidad y pobreza como el Cerro Las Tres Cruces y San Jorge, también cuentan con limitaciones de acceso a los grandes centros de producción, que concentran la actividad económica de la

ciudad. Incrementar las rutas de acceso y mejorar el planeamiento urbano son algunas de las acciones que contribuirían a la eliminación de este tipo de barreras.

Las diferencias en las tasas de desempleo de hombres y mujeres en la ciudad es otro tema que debe ser evaluado y amerita discusión. En el último trimestre de 2017, mientras que la tasa de desempleo de los hombres en Santa Marta fue del 3,9%, la de las mujeres alcanzó una cifra de 11,1% (Gráfico 13). La brecha en este caso fue de aproximadamente 7 pp. Por su parte, en el agregado nacional esta misma brecha fue de solo 2 pp. A pesar de ser un fenómeno común de la pobreza en Colombia, la brecha en Santa Marta da muestra del rezago de la ciudad en este respecto, el cual no parece haber experimentado importantes progresos en los últimos años.

Gráfico 13. Tasa de desempleo hombres y mujeres en Santa Marta



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE.

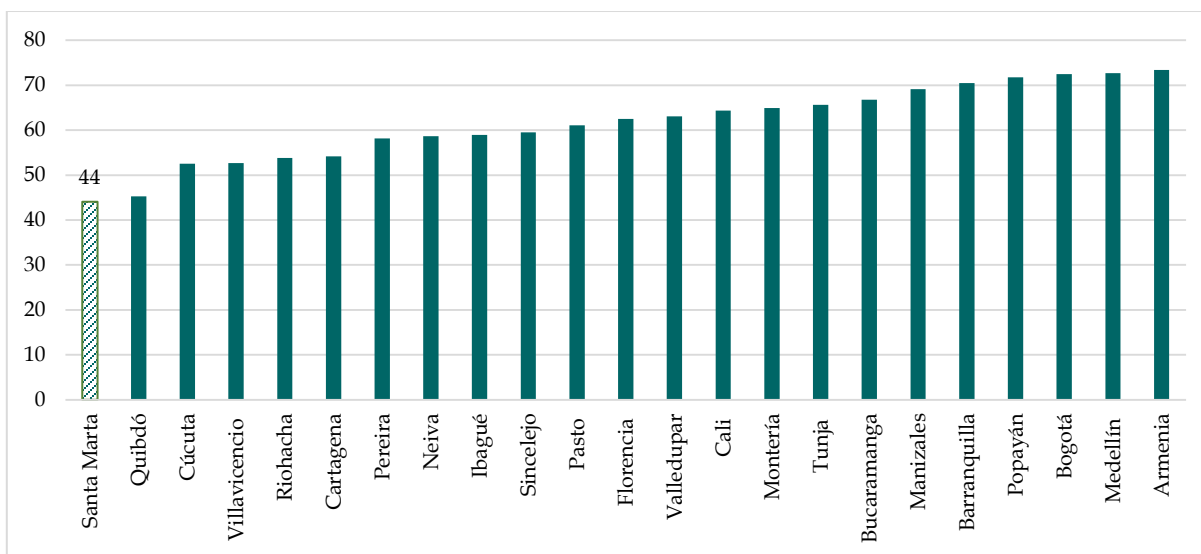
3.2.4. Cobertura de acueducto y alcantarillado

El acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico es un tema crucial en la superación de la pobreza. Invertir en el mejoramiento de estos servicios puede

traer grandes beneficios al bienestar de las personas, especialmente en salud y educación. Según la OMS, 26% de las muertes de niños y 25% de los efectos de enfermedades en niños menores de 5 años, se pueden evitar con la reducción de riesgos ambientales como el consumo de aguas no tratadas, saneamiento e higiene inadecuada (World Health Organization, 2017).

El Gráfico 14 muestra el grado de progreso de la ciudad a través del puntaje en cobertura de servicios públicos para Santa Marta y las 23 ciudades principales e intermedias, calculado por el DNP para el año 2016. Este indicador es parte de la medida de desempeño municipal que construye la entidad e incluye en sus dimensiones la cobertura eléctrica rural, la cobertura en servicios de internet y la cobertura de acueducto y alcantarillado. Como se puede observar, con un puntaje de 44, Santa Marta ocupa el último lugar en materia de cobertura de servicios. En particular, las dos dimensiones con menor desempeño son los servicios de acueducto y alcantarillado. Es importante aclarar que el cálculo de este índice se realiza a partir de los datos auto reportados por las empresas prestadoras de servicios públicos.

Gráfico 14. Puntaje en cobertura de servicios públicos, 2016



Fuente: Medición de Desempeño Municipal. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Por las limitaciones de la medida anterior, el análisis se complementa con información proveniente de las encuestas del SISBEN. A 2017 en Santa Marta, un 51% y 62% de las personas en el SISBEN no contaban con servicios de alcantarillado y acueducto, respectivamente. Los Mapas A1 y A2 en el Anexo 1 muestran estas cifras desagregadas para los barrios de la zona urbana de Santa Marta. Adicionalmente los Cuadros A1 y A2, presentan la información para los corregimientos de la zona rural de Santa Marta.

Los barrios con mayores necesidades en materia de acueducto en la Localidad 1 son: Maria Cecilia y Santa Ana; en la Localidad 2: el Cerro Las Tres Cruces; y en la Localidad 3: La Quemada. En cuanto alcantarillado, son Maria Cecilia y Santa Ana en la Localidad 1 y La Paz y Cristo Rey en la Localidad 3. En relación a las zonas rurales, los tres corregimientos considerados, Minca, Taganga y Guachaca, presentan una alta incidencia de estos problemas.

Al no contar con acceso al servicio de acueducto, los habitantes en los barrios mencionados deben acudir a otras fuentes como el agua embotellada, los carrotanques, pozos, ríos o quebradas. Algunos, especialmente aquellos ubicados en asentamientos informales, terminan conectándose fraudulentamente a las redes de aducción y conducción del sistema de acueducto (DNP, 2017).

Por su parte, los barrios que sí cuentan con el servicio, deben enfrentarse en cierta medida a otro tipo de problemas como la baja continuidad del mismo. Para el caso específico de Santa Marta, en el año 2016, el promedio de continuidad del servicio de acueducto fue de 15,76 horas por día (Superservicios, 2017).

Pero más allá del acceso a los servicios, es importante garantizar la calidad de los mismos. En cuanto al servicio de acueducto, el suministro de agua no apta para el consumo humano puede generar enfermedades infecciosas y parasitarias, especialmente en niños menores de 5 años (DNP, 2017). Según los resultados de vigilancia de la calidad de agua en la red de distribución, en algunos meses de 2015

y 2016 se presentaron deficiencias en la calidad del agua en la ciudad. Más específicamente, en los meses de febrero, marzo, mayo, agosto y septiembre del año 2015 y los meses de abril y octubre de 2016, el índice de riesgo de calidad del agua, en una escala de 0% a 100%, estuvo por encima de 5%, valor máximo permitido para el consumo humano (Superservicios, 2017).

El sistema de alcantarillado cuenta también con importantes deficiencias. Principalmente en temporadas de lluvias, cuando son recurrentes las obstrucciones en tramos de tuberías, un hecho que ocasiona los rebosamientos de aguas negras en zonas como la carrera 1 aledaña al puerto y los barrios Pescaito, Bellavista y el Rodadero. Las inundaciones y los malos olores terminan afectando la calidad de vida de la población, así como la actividad turística del sector (Superservicios, 2017).

La Alcaldía de Santa Marta ha tomado una serie de decisiones en relación a este tema. Una de estas fue el cambio de la empresa responsable de la provisión de estos servicios en la ciudad. Tras la terminación de un contrato de 27 años con la empresa METROAGUA, el 18 de Abril de 2017, la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta (ESSMAR) y su aliado estratégico VEOLIA, asumieron la operación por un año de los sistemas de acueducto y alcantarillado. No obstante, es difícil lograr una mejora inmediata, ya que la infraestructura y las fuentes de abastecimiento continúan siendo las mismas.

3.2.5. Riesgos ambientales

La llegada masiva de personas a las ciudades, sin un progreso similar en materia de infraestructura y planeamiento urbano, ha resultado en la conformación de asentamientos informales. En el caso de los desplazados del conflicto armado, al llegar a las ciudades completamente despojados de sus bienes y recursos, la autoconstrucción de casas se convierte en el único medio de consecución de vivienda a bajo costo (Sanghee, 2017). Este es un fenómeno recurrente en las

ciudades de países en desarrollo, en donde los más pobres terminan habitando viviendas informales, vulnerables a los desastres naturales y con deficiencias en la provisión de servicios públicos (Fay y Wellenstein, 2005).

Fotografía 2. Vivienda en riesgo por erosión



Fuente: los autores.

Además de estar ubicadas en áreas vulnerables, las amenazas del calentamiento global, como el aumento del nivel del mar, los ciclones tropicales fuertes y las tormentas intensas, incrementan los riesgos de pérdidas en estas viviendas. Especialmente, si los asentamientos se ubican en zonas costeras, este tipo de amenazas podrían terminar destruyendo por completo infraestructuras y obligando al desplazamiento de poblaciones enteras (INVEMAR, 2016).

En Santa Marta, según INVEMAR (2016), las principales amenazas son el mar de leva, los sismos, la erosión costera, los vendavales o tormentas y las inundaciones. Este último es quizás el fenómeno más recurrente. Las fuertes tormentas y en algunos casos los eventos extremos, llevan al desbordamiento de ríos de gran

4. Educación

La mayoría de los fenómenos asociados a la pobreza convergen en un mismo tema: la educación. Acceder a un empleo de calidad, tener una vivienda digna y en general, gozar de unas condiciones de vida mínimas, dependen de una u otra forma del nivel educativo alcanzado. En el caso de los más pobres, la educación es la principal herramienta que les brinda la sociedad para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, para que la educación sea la herramienta deseada, no basta con asistir a la escuela. En efecto, el aprendizaje debe ser garantizado a través de una educación de calidad. Si la población con menos recursos es la que menos aprende, las desventajas se mantienen y la superación de la pobreza se convierte en el logro de unos pocos (Banco Mundial, 2018). Es precisamente en este último ámbito donde se concentran las problemáticas de Santa Marta y que han hecho de la educación un tema directamente relacionado con la persistencia de la pobreza en la ciudad.

4.1. Asistencia escolar

Según el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura bruta y neta del sistema educativo de Santa Marta a 2016 fue de 97% y 85%, respectivamente. Si se trata de los más pobres, según la información del SISBEN, solo 12% de los niños en edad escolar no asistían a centros educativos. Indudablemente, se ha dado un avance en materia de cobertura para el agregado del sistema educativo. A pesar de ello, no se deben olvidar las diferencias entre los distintos niveles educativos y grupos de edades.

Con base en la información del SISBEN a 2017, el Cuadro 9 presenta las tasas de inasistencia para los niños entre 3 y 18 años, desagregando por género y zonas. Mientras que las edades de primaria y secundaria son las que muestran un mejor desempeño en asistencia, en preescolar y educación media hay aún espacio para mejorar. Especialmente en los primeros años (3, 4 y 5), a pesar de que en el sistema

educativo colombiano solo es obligatorio un grado de preescolar, más del 80% de los niños en estas edades no asisten a clases.

Cuando se trata de las zonas rurales, el reto es aún mayor. En estas áreas, las tasas de inasistencia en preescolar, para el caso de las mujeres, supera el 90%. Por su parte, en educación secundaria y media, tanto para hombres como mujeres, las tasas de inasistencia son superiores al 30%.

**Cuadro 9. Inasistencia escolar por edades en Santa Marta, 2017
(porcentajes)**

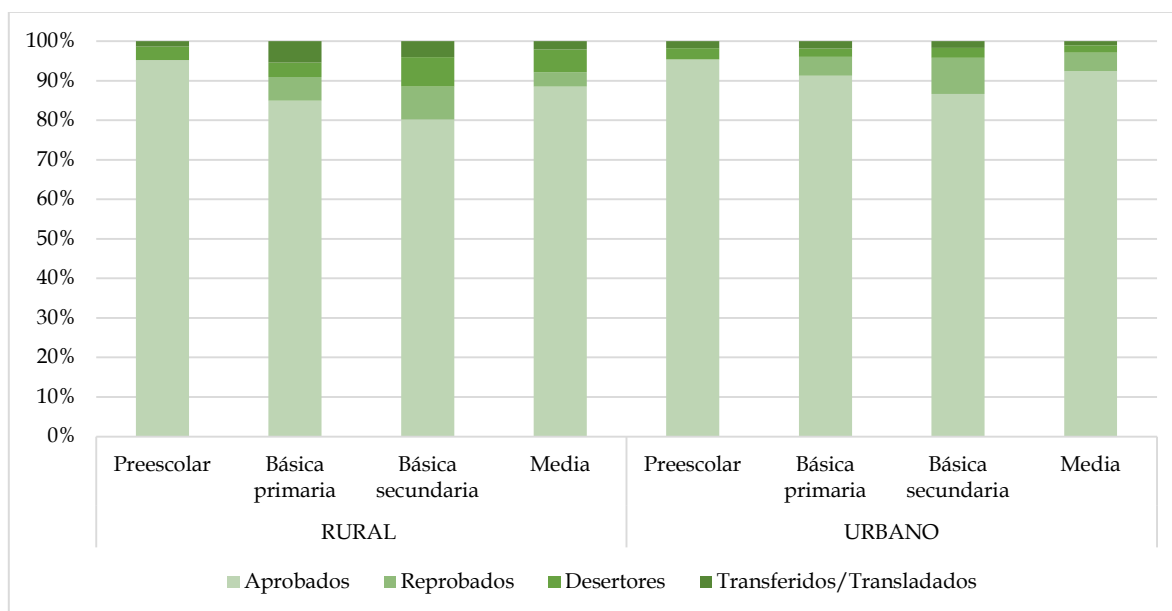
Nivel	Edad	Cabecera		Resto	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Jardín, Transición	3-5	89,0	88,2	89,0	92,2
Primaria	6-10	22,5	19,3	21,7	24,7
Secundaria, Media	11-18	26,8	35,5	31,3	32,2

Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

Una de las explicaciones a las diferencias en cobertura entre lo urbano y lo rural es la deserción escolar. El Gráfico 15 presenta la situación académica de los estudiantes en Santa Marta al finalizar el año escolar 2016. En este año, el porcentaje de deserción en básica secundaria en las zona rurales fue de 7% frente a un 2% en las áreas urbanas. Una mayor deserción en este nivel educativo termina generando efectos negativos en la asistencia en educación media.

Según la Alcaldía Distrital de Santa Marta (2012), los factores que afectan en mayor medida la deserción en la ciudad son: el desplazamiento forzado, zonas inseguras, zonas lejanas a los hogares, oferta incompleta en la sede, falta de docentes, violencia escolar, trabajo infantil y situaciones de enfermedad. De acuerdo a los autores, la presencia de uno o más de estos factores, conduce a los niños a tomar decisiones costosas para su vida como lo son el trabajo y la mendicidad.

Gráfico 15. Situación académica al terminar año lectivo, 2016

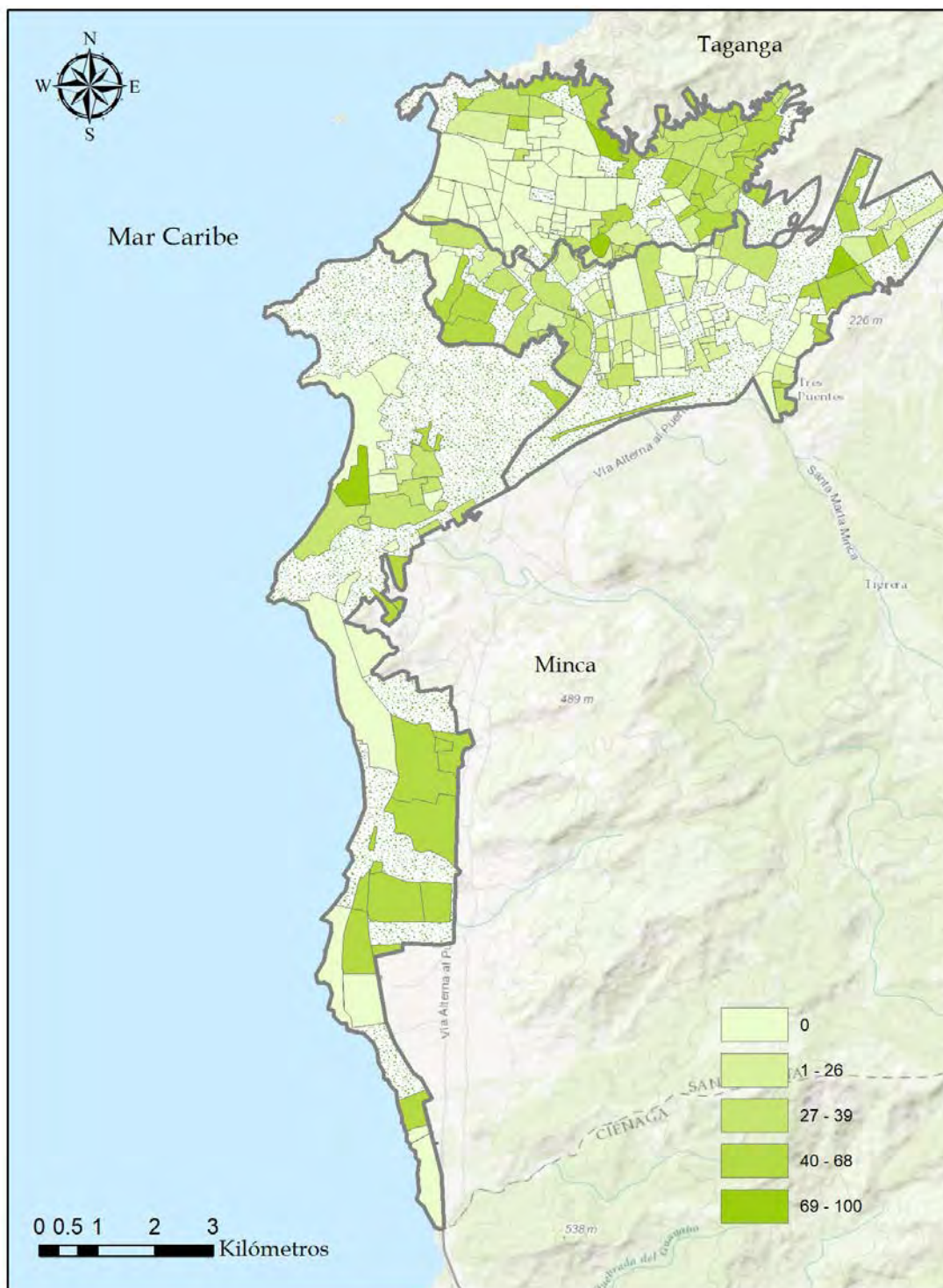


Fuente: Encuesta de Educación Formal. DANE.

Finalmente, a la inasistencia y la deserción escolar le sigue el bajo logro educativo de muchos adultos en la ciudad. Según el SISBEN, en el año 2011, 41% de las personas mayores de 15 años habían cursado solo primaria o no contaban con nivel educativo alguno. El mapa 7 muestra la distribución de estas personas en los barrios de Santa Marta.

En la zona urbana, los barrios que concentran la mayor población con bajo logro educativo en la Localidad 1 son: Maria Cecilia, 11 de Noviembre y Timayui I y II; en la Localidad 2: Los Fundadores, San Jorge y las Tres Cruces; y en la Localidad 3: La Paz. Como vimos anteriormente, es en estos mismos barrios donde se concentran otras problemáticas de la ciudad como la pobreza y la informalidad. Guachaca, por su parte, es el corregimiento de la zona rural con mayor número y porcentaje de adultos con bajo logro educativo. De igual manera, como se ha evidenciado a lo largo del documento, aquí también convergen otras problemáticas como la falta de acceso a servicios de acueducto y alcantarillado, la informalidad y la pobreza.

Mapa 7. Porcentaje de adultos con bajo logro educativo por barrio, 2011



Fuente: Elaboración de los autores con datos la Secretaría de Planeación Distrital de Santa Marta y el SISBEN.

Cuadro 9. Porcentaje de adultos con bajo logro educativo en los corregimientos de la zona rural, 2011

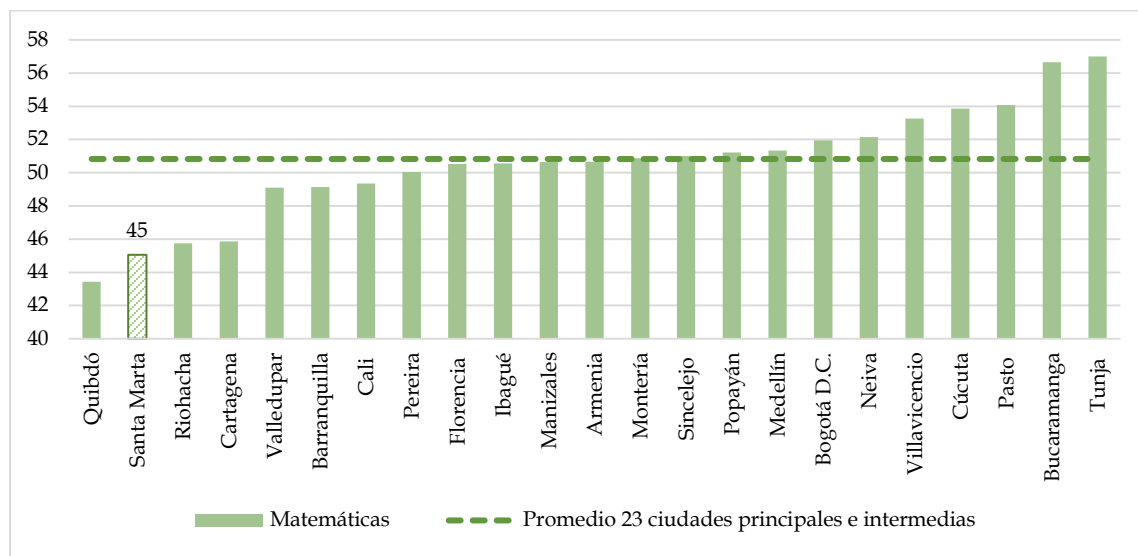
	Número de adultos con bajo logro educativo	Porcentaje del total de adultos
Minca	1.441	60,9
Taganga	1.563	53,1
Guachaca	6.435	75,5

Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

4.2. Calidad educativa

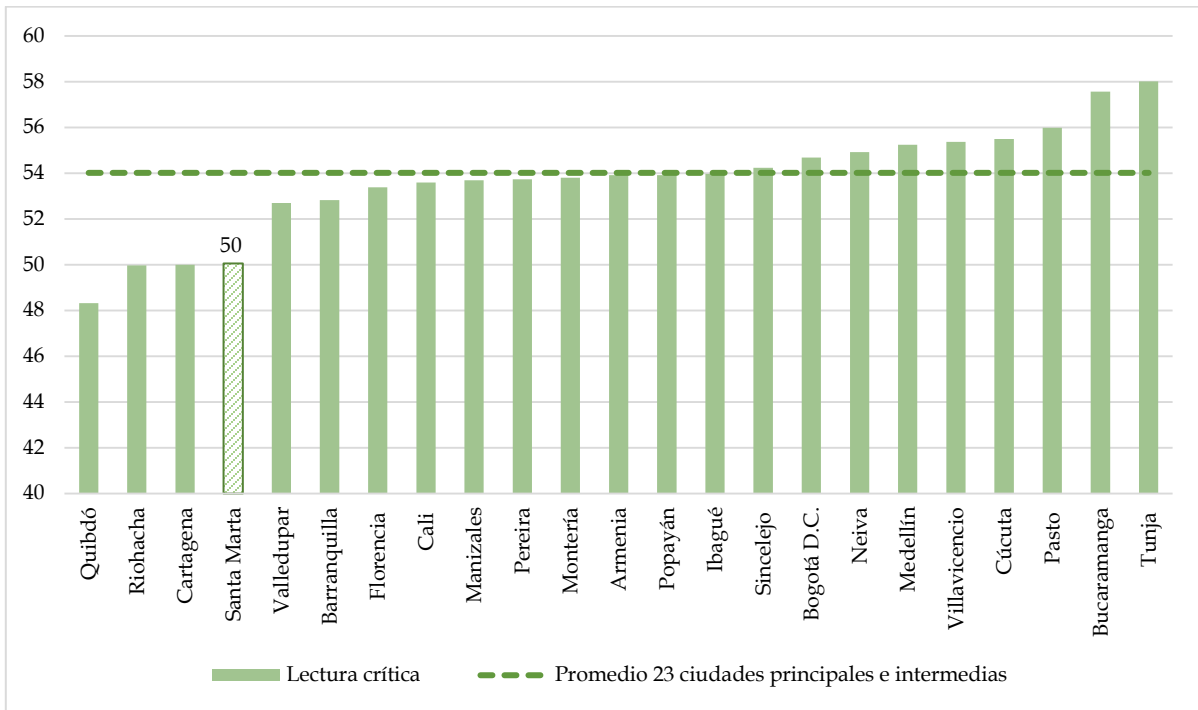
Como se comentó anteriormente, no es suficiente con el acceso a la educación. Es necesario garantizar el aprendizaje a través de una educación de calidad. Las pruebas Saber 11 brindan una aproximación a la situación de la ciudad en este respecto. Los Gráficos 16, 17 y 18 muestran el puntaje promedio de los colegios públicos de Santa Marta versus las 23 ciudades principales e intermedias, en las competencias de matemáticas, lectura crítica e inglés para 2017. En matemáticas, la ciudad ocupó el penúltimo lugar, superando únicamente a Quibdó; en lectura crítica, el cuarto más bajo, superando a Quibdó, Riohacha y Cartagena; y en inglés, de nuevo ocupa el penúltimo lugar, solo por encima de Riohacha.

Gráfico 16. Resultados Saber 11 matemáticas en colegios públicos, 2017



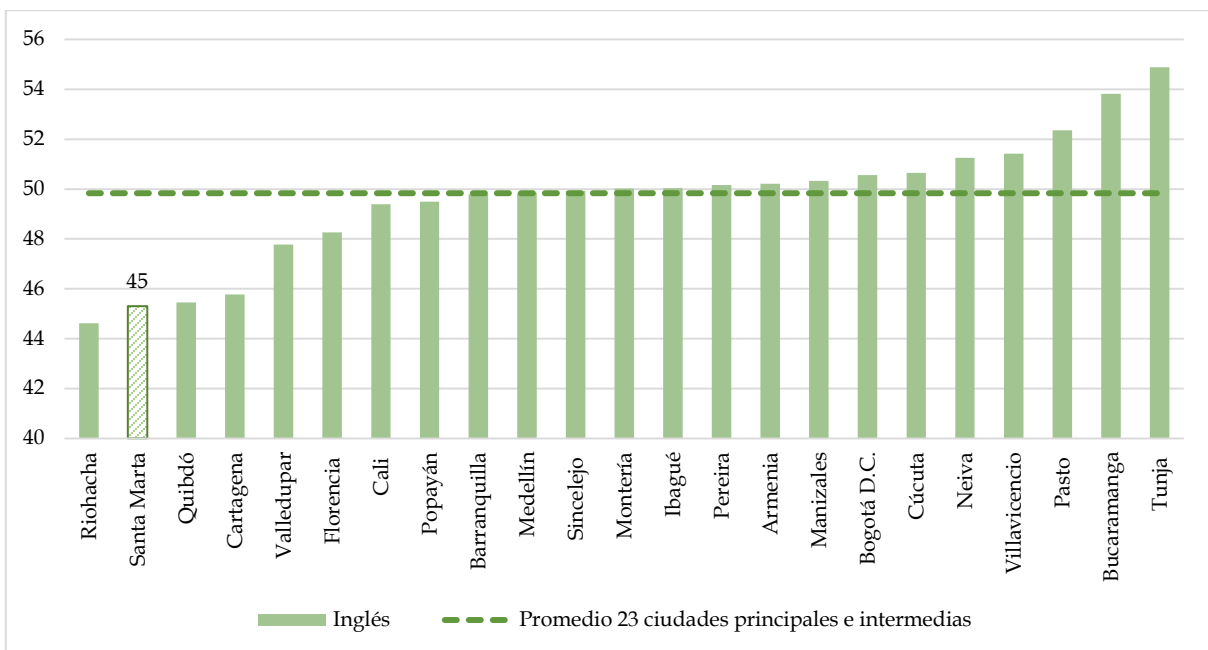
Fuente: ICFES.

Gráfico 17. Resultados Saber 11 lectura crítica en colegios públicos, 2017



Fuente: ICFES.

Gráfico 18. Resultados Saber 11 inglés en colegios públicos, 2017



Fuente: ICFES.

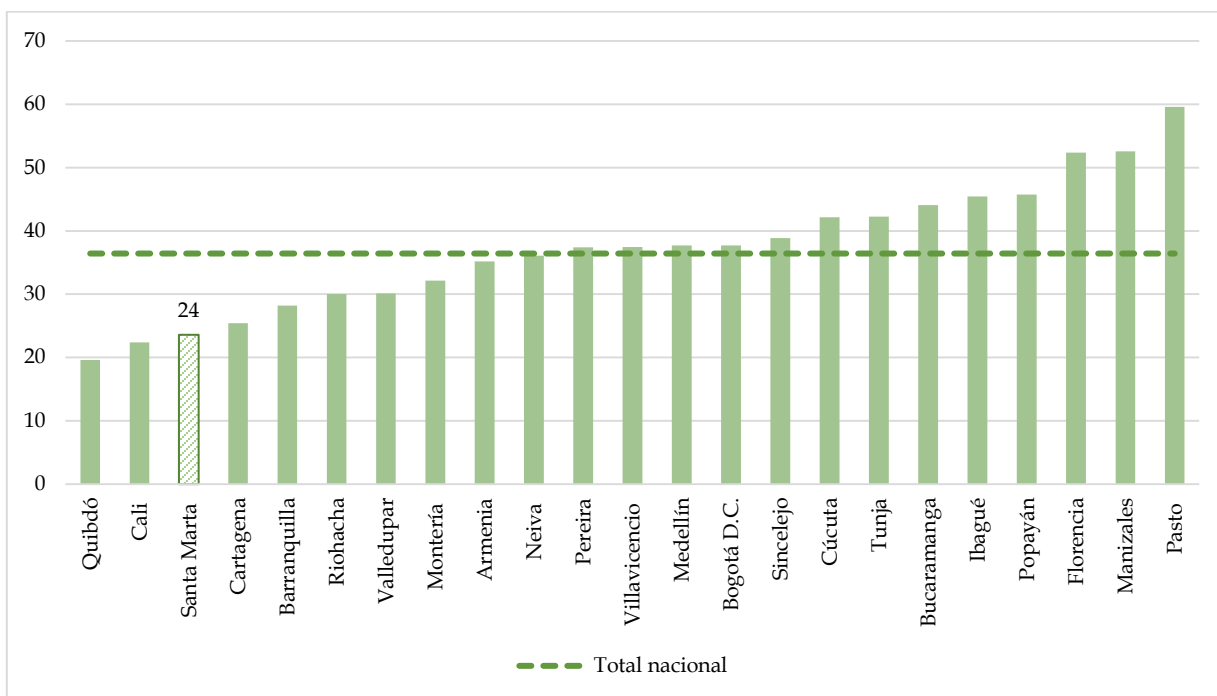
Adicionalmente y para este mismo año, solo 5 de 49 instituciones educativas oficiales, lograron ubicarse en las categorías más altas de desempeño de dichas pruebas (C y D). Los deficientes resultados de los estudiantes y las instituciones educativas, dan muestra de los retos que enfrenta la ciudad en relación al aprendizaje efectivo de sus estudiantes.

4.3. Otros factores relacionados con la educación

Diversos factores asociados a estudiantes, docentes y escuelas, ayudan a explicar los bajos rendimientos académicos observados. Iniciando con los más pequeños, la falta de atención en edades tempranas y la inasistencia en los primeros grados de preescolar, podría estar limitando la adquisición de competencias en la infancia tardía y la adolescencia (Banco Mundial, 2018). En Santa Marta, según datos del SISBEN a 2016, el 33% de los niños entre las edades de 0 a 5 años no tiene acceso a los servicios para el cuidado integral de la primera infancia. La desnutrición o la falta de atención en los primeros años hacen que los niños lleguen a las escuelas con una baja disposición para aprender.

Pero el problema no está solo en los niños. Los docentes poco calificados o desmotivados pueden ser también parte de la explicación del bajo rendimiento. En Santa Marta, el 24% de los docentes cuenta con un nivel de educación profesional o mayor (Gráfico 19). Si se compara contra las otras 23 ciudades principales e intermedias, Santa Marta solo supera a Quibdó y Cali en el nivel educativo de sus docentes, ubicándose muy por debajo del total nacional.

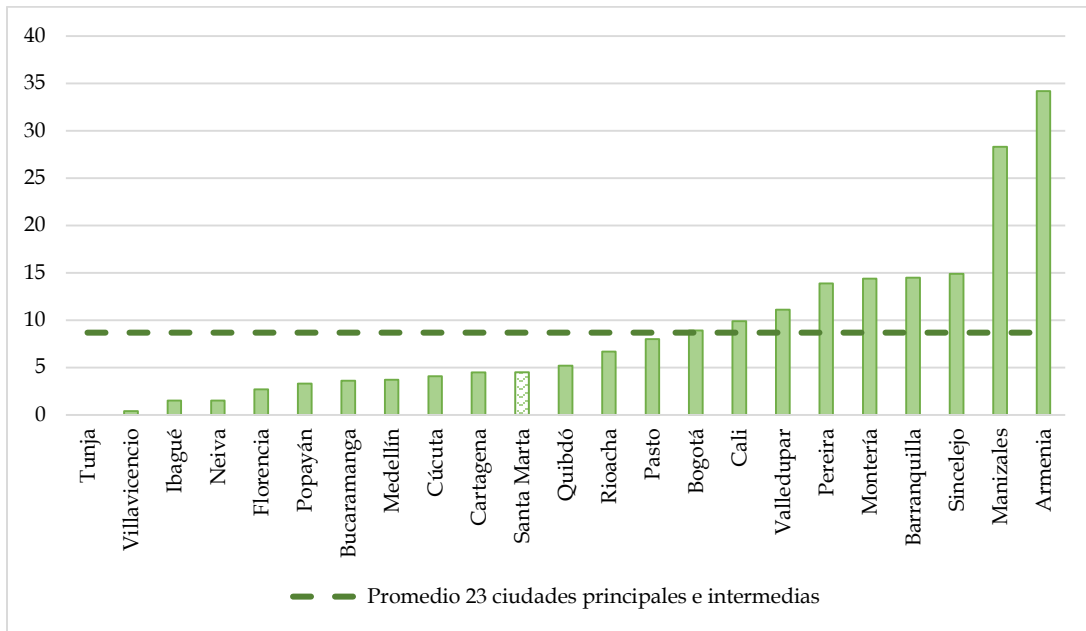
Gráfico 19. Porcentaje de docentes con nivel educativo profesional o mayor, 2016



Fuente: Encuesta de Educación Formal. DANE.

En relación a las jornadas de las escuelas, diversos estudios han encontrado para Colombia los efectos positivos de estudiar en jornada completa sobre la calidad educativa (Bonilla, 2011; García, Fernández y Weiss, 2013). Santa Marta, como muchas otras ciudades del país, se encuentra rezagada en este respecto. En 2016, únicamente 5% de los alumnos se encontraban matriculados en jornada única. La implementación de esta jornada podría traer efectos positivos para la calidad educativa en la ciudad, siempre y cuando se coordine con otras dimensiones, como el mejoramiento de la planta docente, los diseños curriculares y la infraestructura de los colegios (veáse Gráfico 20).

Gráfico 20. Porcentaje de alumnos matriculados en jornada única en colegios públicos, 2016



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

El último tema, con grandes efectos tanto en calidad como en cobertura, es la infraestructura escolar. Según la Alcaldía Distrital de Santa Marta (2012), dos de cada tres establecimientos educativos no cuentan con una dotación de materiales, servicios y mobiliarios para la efectiva enseñanza y aprendizaje de los niños. La mayoría de las instituciones educativas oficiales tienen deficientes instalaciones sanitarias y mala calidad en la prestación de los servicios públicos de electricidad, aseo, acueducto y alcantarillado. Además de la infraestructura, muchos de estos colegios presentan amenazas de deslizamientos e inundaciones y, en algunos casos, se encuentran ubicados en lugares con problemas de accesibilidad.

5. Inversiones para superar el rezago en pobreza en 2030

A continuación se presentan las inversiones requeridas para en un periodo de 12 años, llevar la pobreza de Santa Marta al promedio que tendrán las 23 ciudades principales e intermedias en 2030. Esto de acuerdo con proyecciones y asumiendo que se mantienen las tendencias en reducción de pobreza. Las inversiones van dirigidas a los sectores con los indicadores más críticos en la ciudad, que como se evidencia a lo largo del documento corresponden a más de uno. Al finalizar, se presentan algunas posibles fuentes de financiación para llevar a cabo las inversiones propuestas. El análisis realizado, las propuestas y sus costos asociados, van en línea con lo presentado por Ayala y Meisel (2017), Bonilla y Martínez (2017) y Bonet y Pérez (2017) para los casos de Cartagena y la Región Caribe. Estos dos últimos estudios fueron presentados como parte de la iniciativa Casa Grande Caribe, la cual trabaja por la identificación de las inversiones necesarias para brindar solución al atraso relativo de la Costa Caribe colombiana⁴.

5.1. Inversión en educación

Como lo revelan las cifras, el mayor reto de Santa Marta está en la calidad de su educación. Es por ello que la propuesta más ambiciosa gira en torno a este tema y más específicamente, a generar un progreso en los factores asociados a su calidad como lo son: docentes, infraestructura, nutrición y tiempo en el colegio.

En relación con este último factor, es indispensable dar un impulso a la implementación de la jornada única, una política con importantes efectos en la calidad del aprendizaje. El mayor tiempo en las escuelas y la menor exposición que esto implica a los riesgos de la calle, ha demostrado tener repercusiones positivas en los resultados académicos de los estudiantes en Colombia (Bonilla, 2011; Hincapié, 2016). De igual manera, ha contribuido en la reducción de las tasas de deserción y repitencia (García, Fernández y Weiss, 2013). Por otro lado, asistir a

⁴ Mayor información de Casa Grande Caribe en: www.casagrandecaribe.com.co

un establecimiento de jornada única implica recibir el almuerzo en el colegio, con efectos positivos en la nutrición y en la disposición al aprendizaje de los estudiantes.

No obstante, el éxito de la jornada única en el mejoramiento de la calidad educativa depende de qué tanto se coordinen los esfuerzos con otras áreas como la planta docente, la infraestructura escolar, los diseños curriculares y la administración de las escuelas. En este último tema es clave la capacidad institucional de agentes como los rectores y la Secretaría de Educación. Con base en lo anterior, se proponen cuatro clases de inversiones para mejorar la calidad de la educación en Santa Marta: (i) aumentar el número de estudiantes en jornada única, (ii) mejorar la infraestructura escolar, (iii) invertir en la educación de docentes en servicio y (iv) fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Educación y las rectorías de las escuelas.

Iniciando con la propuesta de jornada única y en línea con Bonilla y Martínez (2017), la meta sugerida es que, a 2030, el 60% de los alumnos del sistema educativo asista a colegios en jornada única y que adicionalmente, se alcance una cobertura del 100% en educación primaria, secundaria y media. Tanto en cobertura como en implementación de la jornada única, esta propuesta implica una mayor demanda de estudiantes en el sistema y, por lo tanto, requiere de una importante inversión en infraestructura educativa.

Con base en los datos de cobertura del Ministerio de Educación Nacional (MEN) para 2016, alcanzar la cobertura total en educación básica en Santa Marta implica ampliar la capacidad del sistema escolar público en 8,9%, equivalente a 7.821 alumnos adicionales y para un total de 95.428 matriculados en 2016. Para conocer la cantidad de cupos adicionales que se deben generar para cumplir la meta a 2030, es necesario proyectar el número de matriculados hasta este último año. Usando las proyecciones de población de Pachón (2012), se obtiene una demanda total en el

sistema educativo a 2030 de cerca de 117.700 alumnos. Por lo tanto, y teniendo en cuenta la meta del 60%, el número de matriculados en jornada única debería ser de aproximadamente 70.600. Según datos del MEN a 2017, hay 9.999 alumnos matriculados en jornada única en la ciudad, es decir, que se deben crear aproximadamente 60.600 nuevos cupos en jornada única para cumplir la meta (Cuadro 10).

Dos acciones se proponen para crear nuevos cupos: (i) construcción de infraestructura nueva y (ii) adecuación de espacios existentes en el colegio como bibliotecas y laboratorios. Si se asume que el 30% de los cupos nuevos se logra con adecuación de espacios y el restante con nueva infraestructura, de los 60.600 cupos, solo 42.400 requerirán de aulas nuevas. Con un número promedio de 40 estudiantes por salón, atender esta nueva demanda de estudiantes implica construir alrededor de 1.060 aulas (Cuadro 10).

Según el MEN, cuando se trata de una ampliación, el costo promedio de construcción y dotación de una nueva aula de clase es de 45.084 dólares. Por otro lado, cuando es una sede nueva, el costo es de 115.740 dólares. Se propone que el 30% de las aulas se construya en colegios nuevos y el restante con ampliaciones de infraestructura existente. Esto generaría una inversión total en ampliaciones y colegios nuevos de aproximadamente 33 y 37 millones de dólares, respectivamente (Cuadro 10).

Por otro lado, es indispensable invertir en el mejoramiento de la infraestructura existente. A partir de un análisis minucioso realizado por la Alcaldía y la Secretaría de Educación en el año 2012, la infraestructura de 15 de 69 establecimientos educativos en Santa Marta se clasifica en *mal estado*. Se propone entonces destinar un monto de recursos para el mejoramiento de la infraestructura en estos planteles educativos. A pesar de que cada institución cuenta con necesidades particulares de infraestructura, para calcular el costo de esta inversión se incluyen en la propuesta:

la reconstrucción de las baterías sanitarias y el comedor escolar, y la construcción y dotación de una biblioteca. El costo estimado de esta inversión es de aproximadamente 200 mil dólares por establecimiento educativo, es decir que se asignarían aproximadamente 3 millones de dólares para este propósito.

Pero más allá de la infraestructura, la jornada única implica mayores transferencias, principalmente para el pago de la nómina docente. Por un lado, el MEN reconoce un 20% adicional por alumno matriculado en jornada única. Por otro y en relación a la alimentación escolar, además del complemento nutricional, se deben transferir recursos para brindar el almuerzo en el colegio a los alumnos matriculados en jornada única.

Según Colombia Compra Eficiente, el costo anual promedio del almuerzo por alumno y del complemento nutricional es de 221 y 151 dólares, respectivamente. Si se asume que se alcanza la meta de cobertura y alumnos en jornada única a 2030, el resultado sería un costo adicional acumulado entre 2019 y 2030, de 44 y 84 millones de dólares, para SGP y alimentación escolar, respectivamente (Cuadro 10).

Habiendo especificado las inversiones para lograr la implementación de la jornada única, es importante garantizar que el tiempo adicional en las escuelas se use de manera adecuada. Es aquí donde la formación de los docentes juega un papel predominante. Una de las políticas que ha impulsado la formación de los docentes en servicio es el Programa Para la Excelencia Docente y Académica Todos a Aprender 2.0, el cual ha beneficiado a más de 1.000 docentes y 30.000 alumnos en Santa Marta. A pesar de la existencia de este y otros programas del MEN, como se observó en el gráfico 20, Santa Marta continúa siendo una de las ciudades con mayor rezago educativo en sus docentes. Es por esto que dentro de esta propuesta, se incluye un programa complementario a los implementados por el MEN, que busca impulsar aún más la formación de los docentes en servicio en la ciudad.

En particular y con base en Bonilla y Martínez (2017), se propone la financiación de créditos beca para la formación de docentes en servicio, siendo exclusivamente para maestrías de alta calidad y asignadas con base en el mérito. Igual a la propuesta de estos autores, se propone llegar a 40% de docentes con maestría en 2030. Teniendo en cuenta que a 2016 había 2.872 docentes en la ciudad y que según el DANE, alrededor del 24% de estos contaban con maestría, para alcanzar la meta de 40% en 2030 es necesario financiar las maestrías de aproximadamente 839 docentes en la ciudad. Actualmente el costo de una maestría oscila alrededor de los 6.000 dólares, lo que implica un costo adicional de esta propuesta de alrededor de 5 millones de dólares (Cuadro 10).

Finalmente, es necesario alinear los propósitos de todos los agentes para el efectivo aprendizaje en las escuelas. En esto, es indispensable invertir en el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Educación y los directivos de las escuelas. En relación con esto, son dos las propuestas: (i) un programa de acompañamiento a la Secretaría de Educación y (ii) la formación de rectores de los establecimientos educativos oficiales. La Fundación Empresarios por La Educación ofrece un ejemplo de este tipo de intervenciones. Uno de sus programas conocido como Rectores Líderes Transformadores, apoya la formación integral de los rectores como seres humanos y líderes para mejorar su desempeño en todos los ámbitos de la gestión escolar. Por otro lado, la Fundación también lidera programas de acompañamiento a las Secretarías de Educación, que permiten fortalecer su gestión administrativa y crear importantes vínculos con el sector empresarial.

Se propone llevar a cabo el programa de acompañamiento a la Secretaría, el primer año de cada gobierno. Por su parte, la formación de rectores se sugiere que sea dirigida a aquellas escuelas con los niveles más bajos de desempeño en las pruebas Saber 11. El costo aproximado de estos programas es de 13.900 dólares, en el caso del acompañamiento a la Secretaría y de 10.500 dólares por establecimiento educativo, en el caso de la formación de rectores. Teniendo en cuenta que en el

segundo semestre de 2017, fueron 27 los colegios clasificados en los niveles más bajos de desempeño (C y D) y que se debería realizar el acompañamiento a la Secretaría tres veces durante el período 2019-2030, el valor total de estas inversiones sería de aproximadamente 42.000 dólares en el caso de la secretaría de educación y de 293.500 dólares para el acompañamiento a las rectorías (Cuadro 10).

La inversión en educación que abarca las políticas de jornada única, mejoramiento de infraestructura, maestrías de docentes y fortalecimiento institucional, tendría un costo total de aproximadamente 207 millones de dólares. El detalle de todas las intervenciones mencionadas se presenta en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Inversión en educación (cifras en dólares)

Jornada única y mejoramiento infraestructura		
	Cupos nuevos	60.626
	Aulas nuevas	1.061
		US\$
Inversión infraestructura	Ampliación	33.482.953
	Colegios nuevos	36.838.550
	Mejoramiento sedes	3.000.000
Costos adicionales (acumulado 2019-2030)	SGP	44.258.897
	Alimentación escolar	83.818.995
Total		201.399.396
Maestrías docentes		
	Meta docentes con posgrado 2030	1.413
	Faltan con posgrado	839
		US\$
	Costo aproximado por maestría	6.000
Total		5.034.000
Fortalecimiento institucional		
		US\$
	Costo programa Secretaría de Educación	41.762
	Costo programa a 27 rectorías	283.500
Total		325.262
Inversión TOTAL en Educación		206.758.658

Fuente: Cálculos de los autores con base en Bonilla y Martínez (2017).

5.2. Reubicación de viviendas y conexión a los servicios de acueducto y alcantarillado

Como se observó en la sección 3.2, en algunos sectores de Santa Marta los habitantes deben enfrentarse constantemente a las amenazas del cambio climático. Muchos de estos sectores coinciden a su vez con un gran número de hogares en condición de pobreza, quienes además de su escasez de recursos, se encuentran altamente expuestos a fenómenos como inundaciones y deslizamientos de tierra que amenazan con la destrucción de sus viviendas.

La reubicación de esta población es entonces un tema central dentro de la reducción de la pobreza en la ciudad. Según Geografía Urbana (2015), son aproximadamente 25.000 las personas que viven en zonas de riesgo de inundación, erosiones y deslizamientos de tierra. Esto equivale al 5,5% de la población en Santa Marta, que si se tiene en cuenta un número promedio de cinco personas por hogar, significa que son alrededor de 5.000 familias las que habitan en estas zonas.

A pesar de que las cifras anteriores brindan una aproximación al número de viviendas que requieren ser reubicadas, el éxito de esta política depende de la efectiva identificación y georreferenciación de las familias. Es indispensable saber quiénes son, dónde se encuentran ubicadas, a qué riesgos se enfrentan y si el riesgo es o no mitigable. Así pues, una primera inversión para la reubicación de las familias es llevar a cabo un censo que tenga como principal propósito dar respuesta a estas preguntas. Con base en información sobre una experiencia similar en Cartagena, este primer paso tendría un costo aproximado por familia de 23 dólares (Ayala y Meisel, 2017).

Luego de censar a la población, la siguiente fase es la reubicación de las familias. En Colombia han existido experiencias en este tipo de intervenciones. Una de ellas es el programa de viviendas gratis del Gobierno Nacional, el cual hace parte del cumplimiento de las metas del Gobierno de crear empleo y reducir la pobreza, y da

prioridad a familias víctimas del desplazamiento. Este programa ha llegado a Santa Marta a través de proyectos como la Urbanización Ciudad Equidad, el cual otorgó viviendas a alrededor de 20.000 personas entre desplazados, madres cabeza de familia, desmovilizados y afectados por la ola invernal (EL TIEMPO, 2015).

Las viviendas en el programa del Gobierno Nacional tienen un costo aproximado de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalente a alrededor de 18 mil dólares. Si se toma como aproximación el número de hogares viviendo en zonas de riesgo, reubicar a 5.000 familias en Santa Marta tendría un costo aproximado de 91 millones de dólares (Ayala y Meisel, 2017).

Pero no basta con reubicar a las familias. Experiencias como la de la Urbanización Ciudad Equidad en Santa Marta, han dejado algunas lecciones para tener en cuenta. Por un lado, se debe garantizar que las familias necesitadas sean las que obtengan y efectivamente disfruten de los beneficios de la intervención. Por otro, y más importante para el caso de Santa Marta, se debe garantizar el acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado en estas nuevas viviendas. Según el Ministerio de Vivienda (2013), garantizar la conexión a acueducto y alcantarillado de un hogar tiene un costo de aproximadamente 1.200 dólares. Es decir, que en las 5.000 familias reubicadas, esta política tendría un costo de alrededor 6 millones de dólares. Con esta última intervención, la reubicación de las viviendas, garantizando su conexión a los servicios de acueducto y alcantarillado, tendría un costo aproximado de 97 millones de dólares.

No obstante, y como se mostró en la sección 3.2, un gran número de viviendas en la ciudad, a pesar de no estar ubicadas en zonas de riesgo, carecen de conexión a los servicios de acueducto y alcantarillado. Según información del SISBEN, a 2017 son aproximadamente 57.000 las familias que no cuentan con ninguno de estos dos servicios. Teniendo en cuenta el mismo costo por familia de 1.200 dólares, se deben

destinar aproximadamente 69 millones de dólares para conectar a los servicios de acueducto y alcantarillado a estas 57.000 familias.

Es importante aclarar que la propuesta presentada, no pretende superar los problemas de la infraestructura de los sistemas de acueducto y alcantarillado en la ciudad ni aumentar las fuentes de abastecimiento de agua, se trata simplemente de inversiones para superar la condición de pobreza de un sector de la población.

5.3. Capacitación y vinculación laboral

Sin duda alguna, las propuestas en educación básica son un gran impulso para la creación de empleos productivos y de calidad en la ciudad. No obstante, los efectos positivos de estas propuestas sobre las condiciones de empleabilidad de la población pueden tardar muchos años en verse reflejados. Ante las alarmantes cifras de informalidad en la ciudad, es necesario complementar esta inversión en educación básica con otras propuestas que permitan, en el corto plazo, ir avanzando en la superación de las problemáticas del empleo en la ciudad.

Para lograr esto último, una de las propuestas es el fortalecimiento de la educación terciaria, un eslabón del sistema educativo con gran importancia en el crecimiento y desarrollo del capital humano en una sociedad. Aumentando las capacidades de las personas, la educación terciaria podría lograr una mayor articulación entre la demanda y la oferta laboral de la ciudad, con importantes repercusiones en ingresos y calidad de los empleos en la población (Oketch, McCowan y Schendel, 2014).

Para el caso específico de Santa Marta y según encuestas realizadas a las empresas de la cadena de valor del turismo en la ciudad, las áreas en las que se demanda una mayor mano de obra son: mesa y bar, y cocina y culinaria. Por otro lado y en relación con los proyectos de infraestructura en la ciudad, hay importantes requerimientos en áreas como administración, ornamentación e hidrosanitaria,

mecánica, auxiliares marítimos y construcción. En efecto, muchas de las labores mencionadas requieren como mínimo un nivel de educación técnica que podría ser alcanzado a través del fortalecimiento de la educación terciaria (PNUD, 2011).

Con base en lo anterior, se propone ampliar la oferta de carreras técnicas y tecnológicas en la ciudad a través de una inversión en sedes y programas del SENA. Barranquilla cuenta con una experiencia en este tema que puede servir como modelo para Santa Marta. En esta ciudad se planteó un proyecto ambicioso, el cual involucra la creación de 19 sedes del SENA con capacidad para atender hasta 100.000 estudiantes por año. El costo total estimado de esta propuesta fue de 119.682 millones de pesos, equivalente a aproximadamente 40 millones de dólares. Esto quiere decir que por estudiante atendido, la intervención tendría un costo de 400 dólares.

A 2017 según información del DANE, Santa Marta cuenta con alrededor de 150.000 personas para capacitar, entre desempleados e informales. En consecuencia, realizar una intervención como esta en la ciudad tendría un costo aproximado de 60 millones de dólares.

El Cuadro 11 presenta el costo total de esta y todas las propuestas presentadas para llevar la pobreza de Santa Marta al promedio de las 23 ciudades principales e intermedias en 2030. En total, estas suman un valor de 433 millones de dólares, que como se mencionó anteriormente, corresponden a inversiones en los sectores más críticos de la ciudad, los cuales de ninguna forma logran abarcar todas las problemáticas que se viven en la ciudad. Adicionalmente, las cifras presentan solo una aproximación al valor de las inversiones, se requiere de un análisis detallado en el contexto de Santa Marta para obtener el valor real de todas las propuestas presentadas.

Cuadro 11. Inversión total por sectores

	Beneficiarios	Millones de dólares	Miles de millones de pesos
Educación	117.700 estudiantes	207	621
Reubicación viviendas	5.000 hogares	97	291
Conexión a servicios de acueducto y alcantarillado	57.000 hogares	69	207
Capacitación y vinculación laboral	150.000 personas	60	180
Total		433	1.299

Fuente: Cálculos de los autores.

5.4. Financiamiento

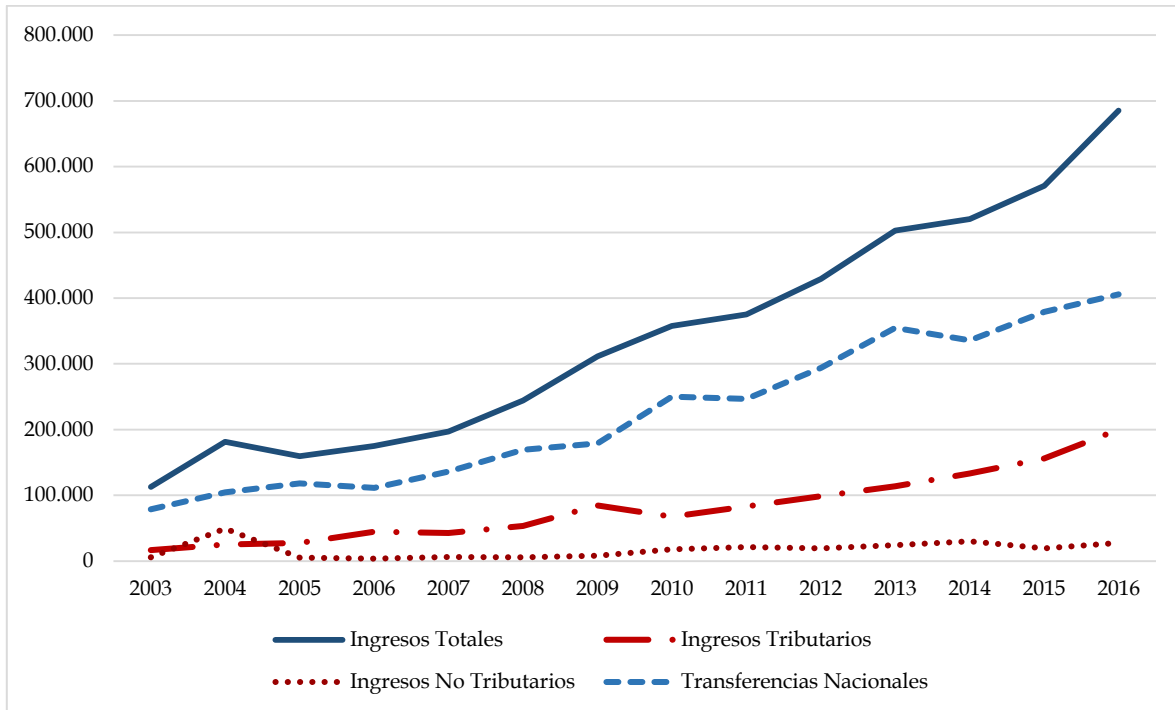
Luego de conocer el monto de las inversiones a realizar, es importante evaluar cuáles podrían ser las fuentes de ingreso para financiarlas. Para ello, es necesario conocer de dónde provienen los recursos de la ciudad y en dónde es posible encontrar espacios de mejora para lograr ingresos adicionales⁵.

En 2016, de acuerdo con información de las ejecuciones presupuestales, los ingresos totales de Santa Marta sumaron 685.143 millones de pesos. De estos, las dos fuentes de mayor importancia fueron las transferencias nacionales con una participación del 60% y los ingresos tributarios con alrededor del 30%. Como se observa en el Gráfico 21, a pesar de las caídas observadas en algunos períodos, en general se observa un crecimiento positivo de ambas cuentas en el transcurso de la última década.

De igual manera, como es usual en la mayoría de municipios en Colombia, se observa una alta dependencia de las transferencias nacionales. Esto último impulsado por dos hechos importantes que le asignaron mayores responsabilidades al municipio: la Constitución Política de 1991 y la categorización de Santa Marta como Distrito Turístico, Cultural e Histórico en 1989.

⁵ El análisis realizado en esta sección se basa en el trabajo realizado por Bonet y Pérez (2017) para el caso de la Región Caribe colombiana.

Gráfico 21. Fuentes de ingreso en Santa Marta, 2003-2016.
Millones de pesos corrientes



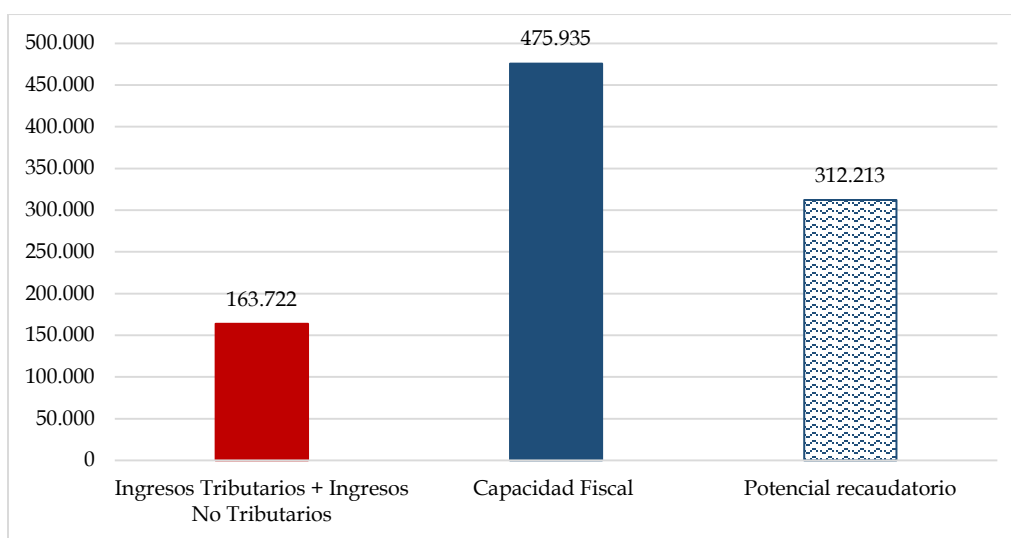
Fuente: Ejecuciones Presupuestales Municipios DNP.

En este contexto, surgen dos aspectos a evaluar: qué tanto esfuerzo fiscal se realiza en el recaudo de recursos propios (ingresos tributarios y no tributarios) y qué tan eficiente es el gobierno local en la ejecución de los gastos designados.

En relación a la primera pregunta, es difícil conocer con precisión la capacidad fiscal de los municipios de Colombia, esto principalmente por la carencia de información sobre las bases tributarias. Sin embargo, Bonet y Ayala (2016) logran una aproximación a este indicador. Para hacerlo, los autores acuden a algunos determinantes observables del recaudo como el tamaño poblacional y el PIB per cápita. A partir de estos y usando una metodología cuantitativa conocida como Análisis Envoltante de Datos, calculan la capacidad fiscal para todos los municipios colombianos en el año 2014. El gráfico 22 presenta los resultados para la ciudad de Santa Marta.

En 2014, la ciudad contaba con una capacidad fiscal de aproximadamente 475.935 millones de pesos, esto frente a un recaudo efectivo de 163.722. Lo anterior quiere decir que en este año, el potencial recaudatorio era cercano a los 312.213 millones de pesos. Si adicionalmente se calcula la eficiencia recaudatoria, entendida como la participación del recaudo efectivo en la capacidad fiscal total del municipio, esta resulta de 34%.

Gráfico 22. Capacidad fiscal y recaudo efectivo, 2014
Millones de pesos corrientes

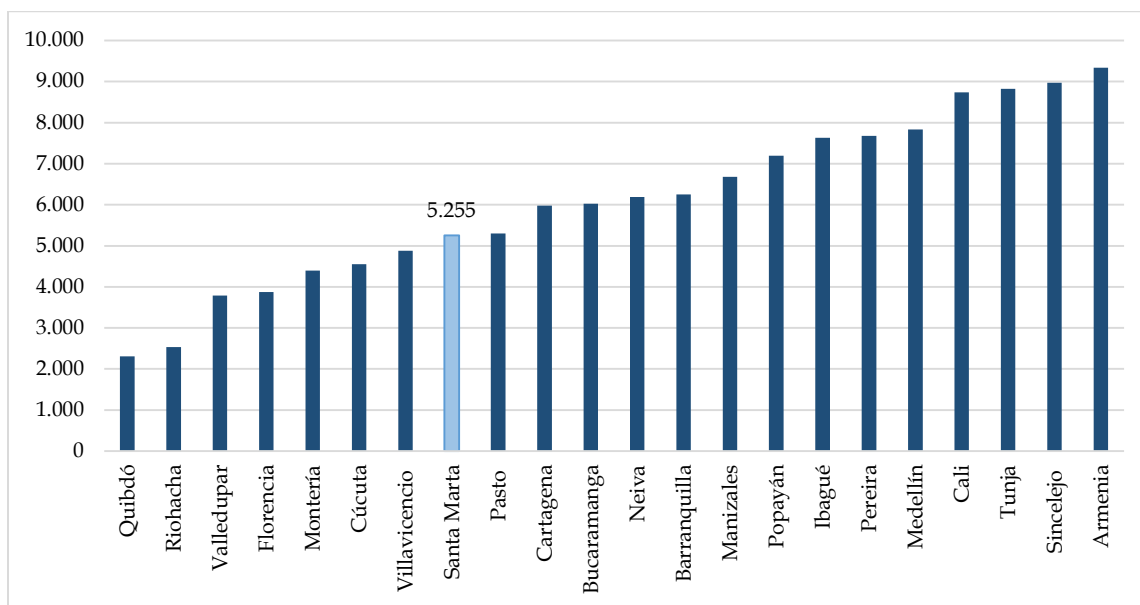


Fuente: Bonet y Ayala (2016).

Pero, ¿de dónde puede provenir este potencial recaudatorio que encuentran los autores para Santa Marta? El impuesto predial es parte de la respuesta a esta inquietud. En 2016, el avalúo catastral en la ciudad fue de aproximadamente 10 billones de pesos, ocupando el noveno lugar con mayor valor de catastro entre las 23 ciudades principales e intermedias. A pesar de lo anterior, Santa Marta fue en este mismo año, la octava ciudad con menor predial pagado por cada millón de pesos de avalúo, 5.255 pesos en este caso (Gráfico 23). Incluso si se compara con ciudades con menor avalúo catastral como Ibagué y Manizales, el recaudo de predial en estas se ubica por encima del recaudo en Santa Marta (Gráfico 24). A pesar de que diversos factores pueden influir en la diferencia de recaudo entre

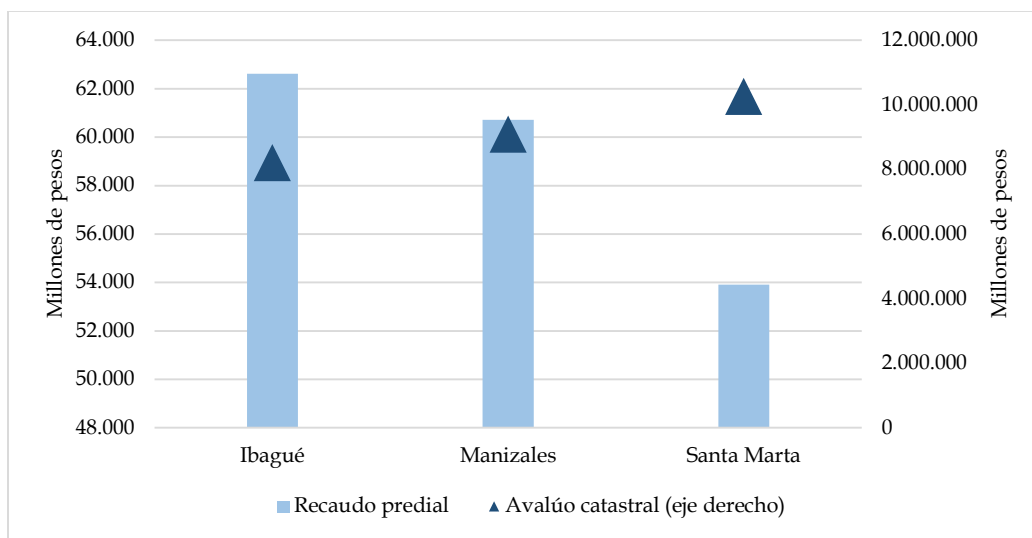
estas ciudades, las cifras permiten entrever que aún existe espacio para mejorar en el recaudo de este gravamen.

Gráfico 23. Predial pagado por cada millón de pesos de avalúo catastral, 2016



Fuente: IGAC y Ejecuciones Presupuestales Municipios DNP.

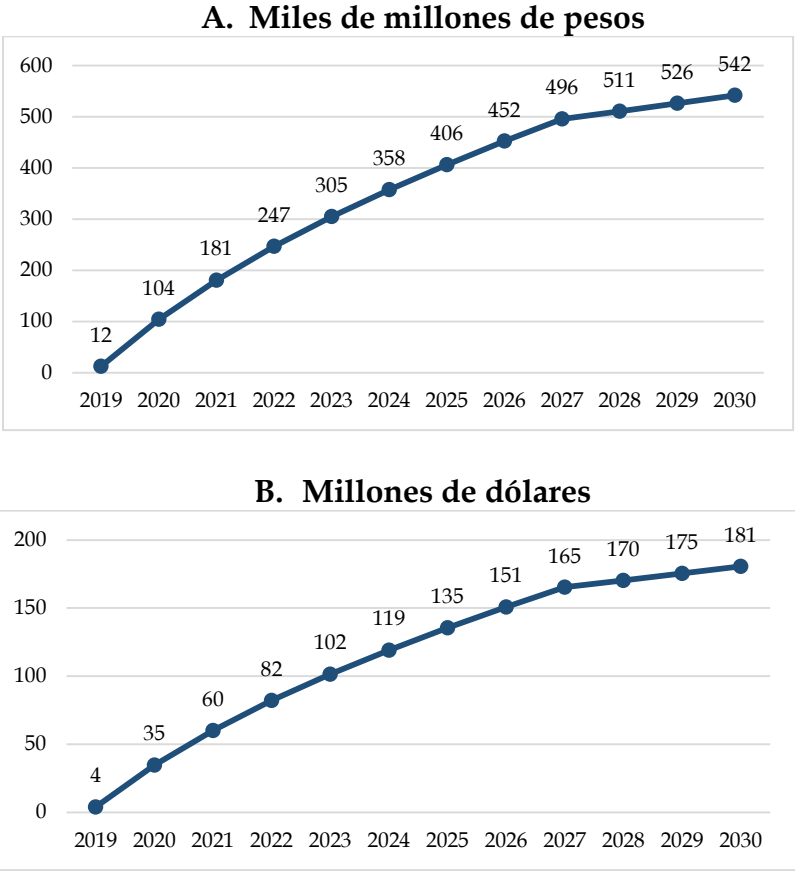
Gráfico 24. Predial y avalúo catastral en Ibagué, Manizales y Santa Marta, 2016.



Fuente: IGAC y Ejecuciones Presupuestales Municipios DNP.

Lo anterior es solo en relación al impuesto predial. Sin embargo, el potencial recaudatorio calculado por Bonet y Ayala (2016) para Santa Marta revela que probablemente también hay espacio para mejorar en el recaudo de otros impuestos locales. Para conocer con precisión qué tantos recursos adicionales se podrían generar a 2030, se calcula el potencial recaudatorio en dos escenarios distintos: cuando la eficiencia se mantiene en 34% y cuando esta se aumenta hasta 75% (Bonet y Pérez, 2017). El resultado obtenido es que en estos 12 años, se podrían tener recursos adicionales de aproximadamente 4 billones de pesos o 1.300 millones de dólares. El gráfico 25 muestra la distribución de estos recursos a través de los años considerados.

Gráfico 25. Recursos adicionales con aumento de eficiencia.

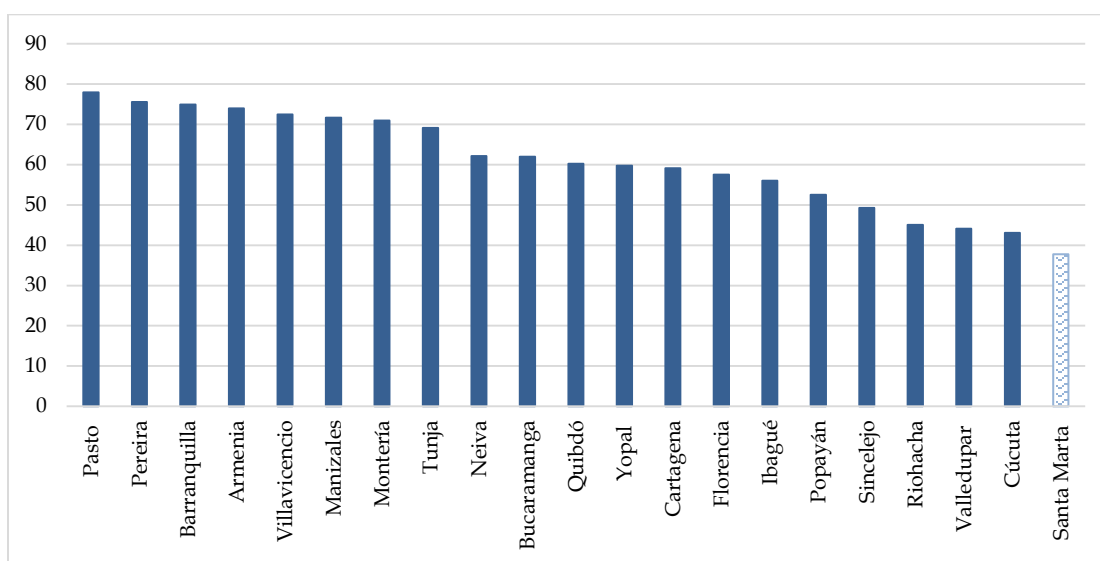


Fuente: Cálculos de los autores con base en Bonet y Pérez (2017).

Por último, el mayor esfuerzo recaudatorio no tendrá los efectos deseados en la reducción de la pobreza, si no existe una adecuada ejecución del gasto. Para evaluar la eficiencia del gasto en la ciudad, se acude al Índice de Transparencia de las entidades públicas calculado por la Corporación Transparencia por Colombia. Este Índice analiza tres características vitales en la administración pública para controlar los riesgos de corrupción: visibilidad, entendida como la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones; institucionalidad, como el cumplimiento de normas y estándares establecidos para los procesos de gestión; y control y sanción, referente a la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos.

El Gráfico 25 muestra el Índice de Transparencia de las Alcaldías de las ciudades principales e intermedias. La Alcaldía de Santa Marta ocupa el último lugar con un índice de 38, que la categoriza con un nivel de riesgo *muy alto*. Este resultado indica que es indispensable el aumento de la transparencia en la ciudad. Sin esto, las propuestas presentadas a lo largo del documento no contarán con el potencial para erradicar la pobreza en la ciudad.

Gráfico 25. Índice de Transparencia, 2015 - 2016



Fuente: Corporación Transparencia por Colombia.

En síntesis, los distintos indicadores presentados muestran que Santa Marta cuenta con posibilidades de incrementar sus recursos. En este caso, aumentando la eficiencia en el recaudo de ingresos propios y mejorando la transparencia en la ejecución del gasto. No obstante, también existen otras alternativas que podrían apoyar el financiamiento de estas inversiones como recursos del Presupuesto General de la Nación, transferencias del nivel nacional y regalías. Incluso y teniendo en cuenta las repercusiones que tuvo el conflicto armado en Santa Marta, se podría considerar el uso de recursos del posconflicto.

6. Conclusiones

Hace unas tres décadas Santa Marta tenía la pobreza más baja entre las grandes ciudades portuarias del Caribe colombiano. En el Censo de 1985, la pobreza medida por NBI era de 42% en Cartagena, 37% en Barranquilla, y de 33% en Santa Marta. En 2005, dos décadas después, el mismo indicador reveló una incidencia de este fenómeno en Cartagena y Barranquilla de 26% y 18%, respectivamente. Por su parte, el de Santa Marta fue de 29%. Esto quiere decir que, en este periodo, mientras Barranquilla y Cartagena redujeron su pobreza en cerca de 19 pp y 16 pp, el avance en Santa Marta fue de solo 4 pp.

¿Qué explica el deterioro relativo de Santa Marta en materia de pobreza en las últimas décadas? Un factor principal fue la enorme llegada de desplazados desde la década de 1990, debido a la violencia generada por la guerrilla y los paramilitares. Entre todas las ciudades de Colombia, en términos absolutos, solo Bogotá y Medellín recibieron más desplazados que Santa Marta.

Los indicadores presentados revelan además, la incapacidad del gobierno para atender las demandas en bienes y servicios básicos de esta población. El resultado de la inadecuada respuesta fue la aparición de cinturones de miseria en las faldas

de los cerros que rodean la ciudad y en otras zonas del casco urbano. Barrios como María Cecilia en la Localidad 1, el Cerro de las Tres Cruces en la Localidad 2 y barrio Cristo Rey en la 3, además de alojar un gran número de pobres, presentan incidencias de este fenómeno superiores al 90%.

Además de la necesidad de ampliar la cobertura y calidad de los servicios públicos, especialmente de agua potable, y reducir el déficit de vivienda, el gran reto de Santa Marta en la actualidad es mejorar su sistema educativo. La infraestructura escolar es insuficiente e inadecuada, la capacitación de los maestros es necesario ampliarla y en general, se debe mejorar la calidad de la enseñanza pues como lo muestran los distintos indicadores, la ciudad ocupa los últimos lugares del país en este respecto. Por ejemplo, en las Pruebas Saber 11 de 2017, en matemáticas, entre las 23 ciudades principales e intermedias del país, los estudiantes samarios solo superaron a los de Quibdó.

Para superar el rezago educativo, se propone una inversión en cuatro aspectos específicos: jornada única, mejoramiento de infraestructura, formación de docentes en servicio y aumento de la capacidad institucional. En su totalidad, estas inversiones tendrían un costo aproximado de 207 millones de dólares. Adicionalmente y para llevar la pobreza de la ciudad al promedio de las 23 ciudades principales e intermedias en 2030, se proponen otras tres prioridades en las inversiones: reubicación de viviendas, conexión a los servicios de acueducto y alcantarillado y, capacitación y vinculación laboral. Con estas últimas, el costo total de la intervención sería de 433 millones de dólares.

Como se propone que las metas sean alcanzadas a 2030, se evaluaron también las posibles fuentes de recursos que podrían ser usadas para financiar la inversión. Se encontró que, aprovechando el potencial recaudatorio con el que cuenta la ciudad, se podrían obtener recursos adicionales por 1.300 millones de dólares entre 2019 y 2030. Es decir, que con el esfuerzo fiscal local se puede lograr la financiación para

llevar en 12 años (2018-2030) la pobreza de Santa Marta al promedio que tendrán las 23 ciudades principales e intermedias en 2030. Lo anterior, sin olvidar que es esencial mejorar la transparencia en el manejo de los recursos para efectivamente alcanzar las metas propuestas.

Referencias

- Abello, A.; Giaimo, S. (2000). *Poblamiento ciudades del Caribe colombiano*. Bogotá: Observatorio del Caribe colombiano.
- Aguilera, M.; Meisel, A. (2009). ¿La isla que se repite? Cartagena en el Censo de población de 2005. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*(109).
- Alcaldía Distrital de Santa Marta. (2000). *Por el cual se expide el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta "Jate Matuna" 2000-2009*. Santa Marta: Concejo del Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta.
- Alcaldía Distrital de Santa Marta. (2012). *Plan de infraestructura escolar para el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta*. Santa Marta: Alcaldía Distrital de Santa Marta.
- Ayala, J.; Meisel, A. (2016). La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena. *Economía y Región*, 10(2), 7-44.
- Ayala, J.; Meisel, A. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en 2033. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(257).
- Banco Mundial. (2018). *Aprender para hacer realidad la promesa de la educación, Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bedi, T.; Coudouel, A.; Simler, K. (2007). Maps for Policy Making: Beyond the Obvious Targeting Applications. En T. Bedi, A. Coudouel y K. Simler, *More Than a Pretty Picture: Using Poverty Maps to Design Better Policies and Interventions* (pág. 3). Washington D.C.: The World Bank.
- Bonet, J.; Ayala, J. (2016). The Territorial Fiscal Gap in Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(251).
- Bonet, J.; Pérez, G. J. (2017). Financiamiento y calidad del gasto en la región Caribe colombiana. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*(262).
- Bonilla, L. (2011). Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia. *Coyuntura Económica*, 41(1), 63-103.
- Bonilla, L.; Martínez, E. (2017). Educación para la inclusión y la transformación social en el Caribe colombiano. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*(263).
- Bucheli, M. (2005). *Bananas and Business, The United Fruit Company in Colombia, 1899-2000*. New York: New York University Press.

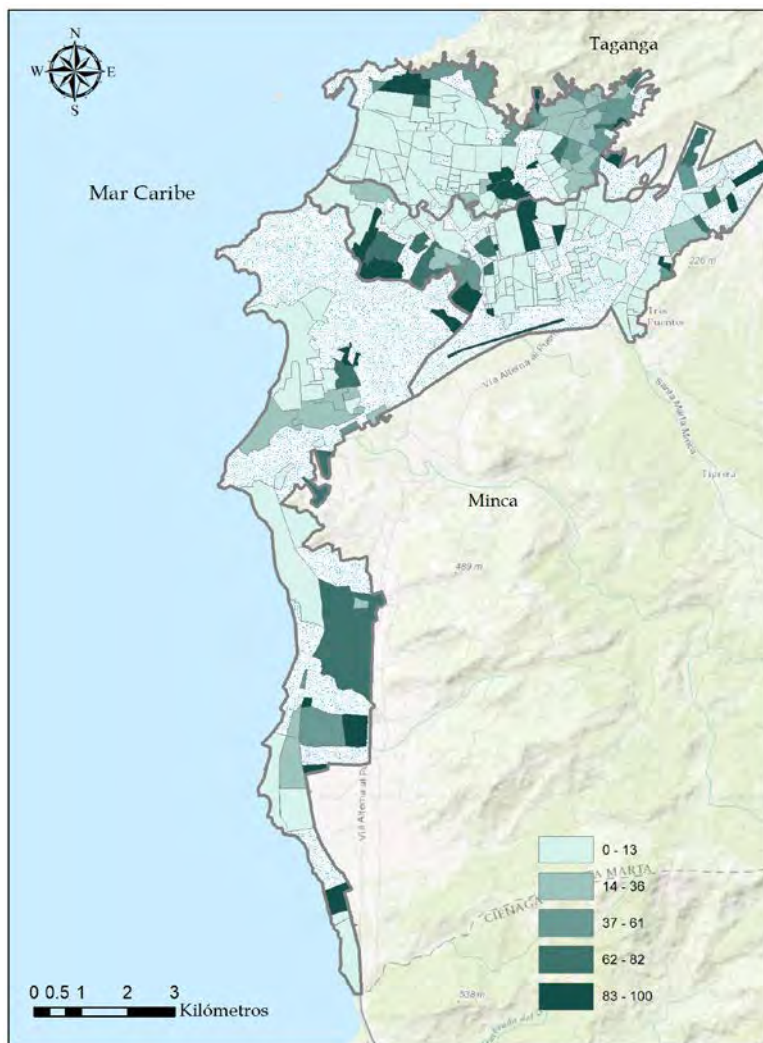
- Cepeda, L. (2011). Los sures de Barranquilla: La distribución espacial de la pobreza. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(142).
- DANE. (2017). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016- Boletín Técnico* . Bogotá D.C.: DANE.
- DNP. (2017). *APP Acueducto y Alcantarillado en Santa Marta*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- EL TIEMPO. (30 de Agosto de 2015). La cara desconocida de la urbanización Ciudad Equidad, en Santa Marta. *EL TIEMPO*.
- Fay, M.; Ruggeri, C. (2005). Urban Poverty in Latin America and the Caribbean: Setting the Stage. En M. Fay, *The Urban Poor in Latin America* (pág. 19). Washington D.C.: The World Bank.
- Fay, M.; Wellenstein, A. (2005). Keeping a roof over one's head: improving access to safe and decent shelter. En M. Fay, *The Urban Poor in Latin America* (pág. 91). Washington D.C.: The World Bank.
- Feres, J. C.; Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de literatura*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FINDETER. (2018). *Planos Vivos Pescaíto*. Bogotá D.C.: FINDETER.
- Flórez, C. E.; Espinosa, F.; Sánchez, L. M. (2008). *Diseño del Índice SISBEN en su tercera versión SISBEN III*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Freije, S. (2002). El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política. *Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral*.
- Galvis, L. A.; Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(120).
- García, S.; Fernández, C.; Weiss, C. (2013). Does lengthening the school day reduce the likelihood of early dropout and grade repetition: Evidence from Colombia. *Documentos de Trabajo EGOB*(7).
- Geografía Urbana. (2015). *Expediente para la revisión ordinaria del POT- componente urbano*. Geografía Urbana Ltda.
- Hincapié, D. (2016). Do longer school days improve student achievement? Evidence from Colombia. *IBD Working Paper Series*(679).

- INVEMAR. (2016). *Evaluación de la vulnerabilidad por ANM en la zona costera del departamento de Magdalena*. Santa Marta: INVEMAR.
- Levitas, R.; Pantazis, C.; Fahmy, E.; Gordon, D.; Lloyd, E.; Patsios, D. (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. Bristol: University of Bristol.
- Meisel, A. (2005). La economía después del banano. En M. Aguilera, *Economías locales del Caribe colombiano, Siete estudios de caso* (pág. 196). Bogotá D.C.: Colección de Economía Regional, Banco de la República.
- MinCIT. (2018). *Boletín Mensual Turismo, Enero 2018*. Bogotá D.C.: Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
- Ministerio de Vivienda. (9 de Marzo de 2013). *25 barrios humildes de la capital del Magdalena se beneficiarían con conexiones intradomiciliarias*. Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2013/marzo/2-800-familias-pobres-de-santa-marta-tendr%C3%A1n-ducha-sanitario-lavamanos-y-lavadero-dentro-de-sus-casas>
- Oketch, M.; McCowan, T.; Schendel, R. (2014). The Impact of Tertiary Education on Development. *Education Rigorous Literature Review* .
- Pachón, A. (2012). *Proyecciones de población a nivel departamental municipal agregadas por área, urbano y rural, por sexo y grupos de edad, para el período 2010-2050*. Reporte Técnico .
- Pérez, J.; Salazar , I. (2007). La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(94).
- PNUD. (2011). *Oportunidades de inclusión productiva para poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad en el Distrito Turístico de Santa Marta*. Bogotá D.C.: PNUD Colombia.
- Romero, J. (2007). ¿Discriminación laboral o capital humano? determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(98).
- Ruggeri, C. (2005). Working One's Way Up: The Urban Poor and the Labor Market. En M. Fay, *The Urban Poor in Latin America* (pág. 47). Washington D.C.: The World Bank.
- Sanghee, J. (2017). La pobreza urbana en América Latina y los desafíos en la era del desarrollo sustentable. *PORTES, Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 11(21), 27-48.
- Sen, A. (1984). The living standard. *Oxford Economic Papers*, 36, 74-90.

- Superservicios. (2017). *Evaluación integral de prestadores, Compañía del Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta S.A. E.S.P.* Bogotá D.C.: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Viloria, J. (2014). *Empresarios del Caribe colombiano: Historia económica y empresarial del Magdalena Grande y del Bajo Magdalena, 1870-1930.* Bogotá: Colección de Economía Regional, Banco de la República.
- Weller, J. (2004). El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia. *Revista de la Cepal*(84).
- World Health Organization. (2017). *Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water 2017 Report.* Ginebra: World Health Organization.

Anexo 1

Mapa A1. Porcentaje de viviendas sin acceso a servicio de acueducto por barrio, 2011



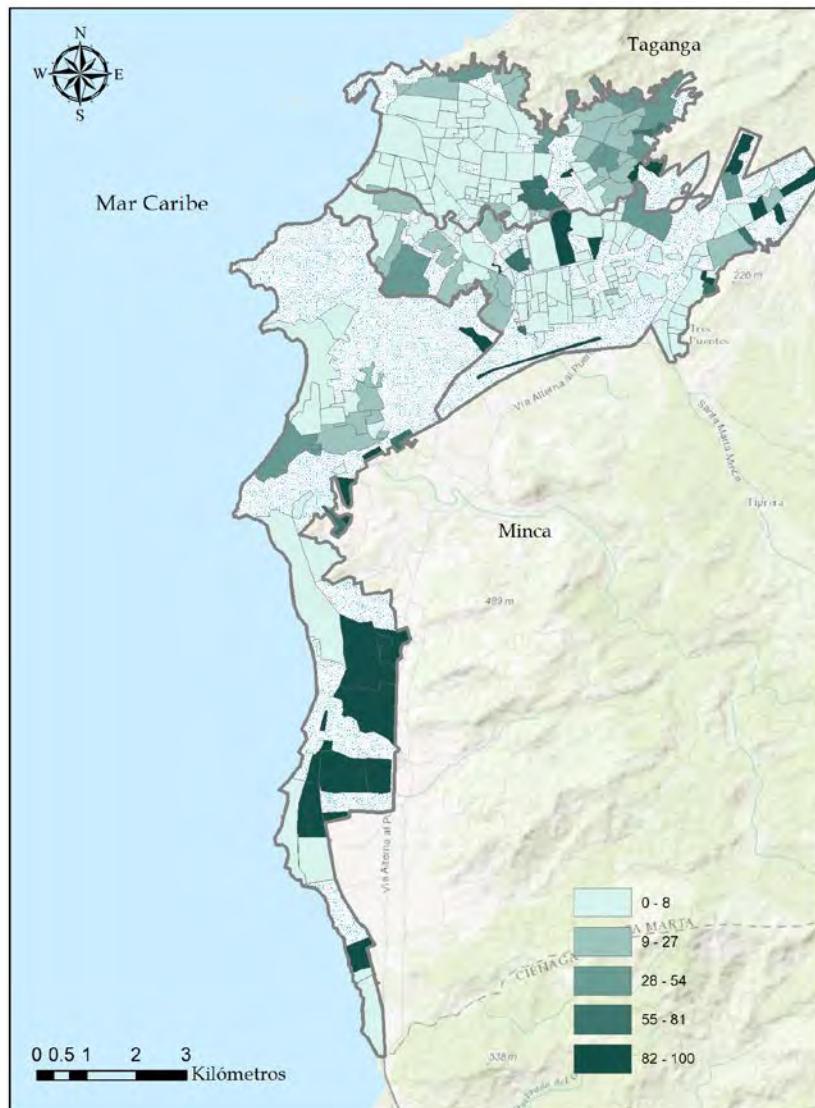
Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Secretaría de Planeación Distrital de Santa Marta y el SISBEN.

Cuadro A1. Viviendas sin acceso a servicio de acueducto en los corregimientos de la zona rural, 2011

	Número de viviendas sin servicio de acueducto	Porcentaje del total de viviendas
Mínca	903	99,7
Taganga	827	92,7
Guachaca	3.463	99,2

Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

Mapa A2. Porcentaje de viviendas sin acceso a servicio de alcantarillado por barrio, 2011



Fuente: Elaboración de los autores con datos la Secretaría de Planeación Distrital de Santa Marta y el SISBEN.

Cuadro A2. Viviendas sin acceso a servicio de alcantarillado en los corregimientos de la zona rural, 2011

	Número de viviendas sin servicio de alcantarillado	Porcentaje del total de viviendas
Minca	901	99,4
Taganga	885	99,2
Guachaca	3.414	97,8

Fuente: Elaboración de los autores con datos del SISBEN.

DOCUMENTOS RECIENTES DE LA SERIE "DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ECONOMÍA REGIONAL Y URBANA"

<u>No.</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>	<u>Fecha</u>
266	Adolfo Meisel-Roca Diana Ricciulli-Marin	La pobreza en Santa Marta: <i>Los Estragos del Bien</i>	Abril, 2018
265	Luis Armando Galvis-Aponte Camilo Andrés Quintero-Fragozo	Geografía económica de los municipios ribereños del Magdalena	Diciembre, 2017
264	Luis Armando Galvis-Aponte Wendy Galvis-Larios Lucas Wilfried Hahn-De-Castro	Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia	Diciembre, 2017
263	Leonardo Bonilla-Mejía Eduard F. Martínez-González	Educación Escolar para la Inclusión y la Transformación Social en el Caribe Colombiano	Diciembre, 2017
262	Jaime Bonet-Morón Gerson Javier Pérez-Valbuena	Financiamiento y calidad del gasto social en la región Caribe colombiana	Diciembre, 2017
261	Jaime Bonet-Morón Gerson Javier Pérez-Valbuena Diana Ricciulli-Marin	¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?	Noviembre, 2017
260	Leonardo Bonilla-Mejía Iván Higuera-Mendieta	Political Alignment in the Time of Weak Parties: Electoral Advantages and Subnational Transfers in Colombia	Septiembre, 2017
259	Jaime Bonet-Morón María Camila Barakat-Niño Lewis Enrique Polo-Espinosa	Comercio exterior del Gran Caribe	Septiembre, 2017
258	María Aguilera Díaz Yuri Reina Aranza Antonio Orozco Gallo Javier Yabrudy Vega Rosemary Barco Robles	Evolución socioeconómica de la región Caribe colombiana entre 1997 y 2017	Agosto, 2017