



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Poder Político y Pobreza
Una Observancia a las Élités Políticas en las Instituciones
Estatales de la Ciudad de Santa Marta en los Últimos 20 años
(1996-2015)

Tesista

Verónica Patricia Meléndez Charris

Director de Tesis

Daniel Payares Montoya

**Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Desarrollo
Humano**

Fecha: 15/10/2019



A Andrés Felipe

Índice

| | Pág. |
|--|-------------|
| Introducción | 4 |
| Problema de Investigación | 6 |
| Estado de la Cuestión | 9 |
| Consideraciones Teóricas y Metodológicas | 16 |
| 1. Las Élités Políticas de la Ciudad de Santa Marta | 25 |
| 2. Planes de Desarrollo y Políticas Sociales implementadas por los Gobiernos de la ciudad de Santa Marta..... | 29 |
| 3. Evolución de los Indicadores de Pobreza | 36 |
| 4. El papel de las instituciones en la erradicación de la pobreza y la Promoción de las Libertades | 43 |
| 5. Participación Ciudadana y Derechos Políticos Electorales | 50 |
| Conclusión. El Triángulo de Superación de la Pobreza | 57 |
| Referencias Bibliográficas | 61 |
| Anexo | 69 |

Siglas

| | |
|-------|--|
| AUC | Autodefensas Unidas de Colombia |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CPC | Constitución Política de Colombia |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| EIG | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos |
| ECV | Encuesta Nacional de Calidad de Vida |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia |
| GEIH | Gran Encuesta Integrada de Hogares |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IPM | Índice de Pobreza Multidimensional |
| IPM-A | Índice de Pobreza Multidimensional Ajustado |
| LI | Línea de Indigencia |
| LP | Línea de Pobreza |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UARIV | Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas |
| URT | Unidad de Restitución de Tierras |

Introducción

Casi ha transcurrido un cuarto de siglo desde que inició el XXI. Tiempo suficiente para la implantación de reformas tanto económicas como políticas y sociales acordes con la realidad colombiana. La importancia del caso particular de la ciudad de Santa Marta, Colombia reside en la debilidad de transformaciones que ha sucedido desde que América Latina comenzó el proceso de reformas bien entrado el Siglo XXI.

Considerar la economía aislada de la política son errores crasos que deben evitarse. La realidad es que la gobernabilidad, la competitividad y la integración social (Calderón; 1995: 43) son variables interdependientes y permiten, en sí mismo, un círculo virtuoso de desarrollo que acrecienta la capacidad democrática y estatal, incrementa la producción y la riqueza territorial y enfrenta los principales problemas de pobreza.

Como variables interdependientes que son, este informe refleja el proceso de desarrollo de la ciudad de Santa Marta, Colombia durante el periodo 1996-2015 en cuanto a las políticas estatales y las demandas de políticas que ciertos actores sociales realizaron durante el periodo señalado. Con lo anterior se busca construir una base sólida analítica que logre negociar fracasos e incrementar éxitos particulares como reforma integral de metavalores comunes en la ciudad de Santa Marta, Colombia.

Este trabajo no trata de caracterizar cuestiones históricas importantes para abordar los problemas de pobreza de la ciudad de Santa Marta, Colombia, como, por ejemplo, el de las migraciones de poblaciones como producto del conflicto armado interno o la existencia de poblaciones indígenas y afrodescendientes

excluidas. Sin embargo, considerar estas cuestiones históricas es fundamental para el abordaje teórico de la pobreza, aunque no se agota en ellas.

En este documento se hace una contextualización de las élites políticas de la ciudad de Santa Marta, para luego hacer un balance de los planes de desarrollo y políticas sociales implementados por los distintos gobiernos, tanto de carácter nacional como territorial; luego se intenta una aproximación a la evolución de los indicadores de pobreza a nivel subnacional, haciendo la salvedad que, aunque la estimación de los valores para la medición de la pobreza en Colombia tanto monetaria como multidimensional ha cambiado de acuerdo a la evolución de la misma a nivel internacional, la misma no ha coincidido en el tiempo, como tampoco ha cobijado a todo el territorio nacional.

Posteriormente se busca el análisis de las libertades políticas y cuáles eran los mecanismos gubernamentales para erradicar la pobreza, así como de la participación ciudadana, los derechos políticos y electorales, para finalmente plantear que la capacidad de agencia y las demandas de políticas por parte de los actores y movimientos sociales, sugiere una necesidad de reforma política, económica y social en la ciudad.

Problema de Investigación

La historia contemporánea de la ciudad de Santa Marta ha estado ligada a una amplia gama de desigualdad política y social. El derecho a participar en el ejercicio del poder político, como primera esfera de análisis, estaba limitado a un cierto número de familias que sobrevivieron luego de La Colonia (Payares; s.f.: 17), estableciéndose como privilegio, de cierto modo naturalizado para el resto de la población. Las instancias del gobierno local estaban permeadas por su presencia, por décadas inalterables, de manera que la población subordinada y/o excluida veía limitado su acceso a las instituciones políticas de decisión y participación y su derecho a unas elecciones transparentes y confiables.

A pesar del paso de los años y de las continuas transformaciones y logros en términos de ciudadanía en América Latina, la ciudad de Santa Marta no borró las diferencias de sangre, las cuales se acentuaban y tendían a perpetuarse hasta muy entrado el Siglo XXI con diferentes intensidades y tonalidades a lo largo de los años. Así lo ha afirmado J. Vilorio (s.f.): “[las familias tradicionales] ...de tiempo atrás dominaron la economía y la política local. Entre estas familias se encontraban los Campo Serrano, Díaz Granados, Dávila, Goenaga, Riascos, Salzedo Ramón, Noguera, Vengoechea y Correa, entre otros”. De esta manera, la línea demarcatoria de la capacidad de ejercer el Gobierno pasaba por las sangres que desde La Colonia lo habían hecho. Este aspecto particular se tornó en característica fundamental para entender a la ciudad de Santa Marta en términos de ciudadanía.

Es indispensable sostener que el reconocimiento de las libertades y derechos por parte de la población excluida se dio de manera tardía; sólo en el Siglo XXI es cuando empiezan a darse manifestaciones mucho más evidentes que, en lo político, guardan especial relación con la ciudadanía política y que en el pasado originaron abstencionismo, formas de asociación disímiles con mecanismos

comunitarios y asociativos de sustitución del Estado¹. De manera que el sistema político samario tardó en alcanzar la igualdad, generando desigualdades en esta esfera particular de la ciudadanía.

Por otro lado, las desigualdades sociales, como segunda esfera del análisis teórico-empírico, estaban galvanizadas por las condiciones de vida y las posiciones dentro de la estructura socioeconómica. La esfera del Mercado aparecía como inaccesible para la población históricamente excluida, sobre todo en términos de salarización, lo que dio origen a una importante economía informal extensa de bajos ingresos, como se expondrá en el Capítulo 2. La salarización, por su parte, generó diferenciaciones socioeconómicas que aceleraba, casi de manera vertiginosa, las desigualdades en la ciudad en su área urbana y de manera importante en su área rural, donde la supervivencia tuvo un carácter problemático, con contenidos agudos en franjas poblacionales de mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y población étnica.

A medida que tal situación iba imbricándose con otros aspectos como el conflicto armado interno, la pobreza iba agudizándose en la ciudad, no sólo en términos monetarios, sino sobre todo multidimensional. La ciudad de Santa Marta era la ciudad de las carencias en vivienda e infraestructura, en acceso a la salud y al agua potable, escuelas con poca o nula calidad, jefes de hogar con altas cargas familiares, bajos niveles educacionales y bajos niveles de consumo proteicos (PNUD; Alcaldía de Santa Marta; 2012). Se destaca que la pobreza en la ciudad de Santa Marta tiene un alto contenido étnico, de género y etario, es decir, un importante número de mujeres, niños, niñas, afrodescendientes e indígenas hacen parte de las franjas más pobres en comparación con la población masculina no étnica.

¹ Cuando hablo de “Mecanismos de Sustitución del Estado” me refiero a aquellos casos donde, situaciones como el paramilitarismo, el alzamiento de guerrillas o el narcotráfico, impactó en las estructuras locales de poder, permeándolas o, si se quiere, suplantándolas y, en otros casos, sustituyéndolas.

Lo anterior tiene especial importancia y validez en tanto se sostiene que la tenencia del poder político en la ciudad de Santa Marta pertenecía a un tipo denominado “tradicional”². Sin embargo, el problema básico a determinar en la vinculación entre poder político y pobreza no es la estructura social dada, sino el proceso de relaciones entre grupos y clases sociales a través del cual unos intentan imponer formas de exclusión política y social como proceso acumulativo de situaciones de marginación que crecen y se agudizan si no hay políticas de intervención.

A estas consideraciones deben sumarse los interrogantes ¿incidió, la tenencia del poder político por parte de las élites tradicionales, en el aumento de la pobreza? Dicha tenencia del poder, ¿limitó las opciones de vida de la ciudadanía, dado el fuerte papel que juega la exclusión política, social y económica? ¿El vector de capacidades de la ciudadanía se redujo debido a la no ejecución de políticas públicas acordes a las necesidades de la población?

De lo anterior resulta la necesidad de analizar la relación entre libertades políticas y pobreza en la ciudad de Santa Marta durante el periodo comprendido entre 1996 y 2015 a través de i. la identificación de los ejes centrales de las políticas sociales implementadas por los Gobiernos de la ciudad de Santa Marta durante el periodo señalado, para la superación de la pobreza, ii. la evaluación de los indicadores de pobreza o sus aproximaciones de acuerdo a las estadísticas resultantes del Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE), iii. el análisis de los mecanismos gubernamentales implementados para ampliar el vector de libertades políticas, iv. el análisis de la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos políticos electorales y, finalmente, v. la evaluación de la capacidad de agencia de la ciudadanía en las actividades políticas, económicas y sociales.

² Se utiliza el concepto de *tradicional* a pesar de que dicho concepto no es lo suficientemente amplio para comprender de forma precisa la estructura social existente durante el periodo analizado.

Estado de la Cuestión

Luego de los años '80 del Siglo XX ha sucedido un despertar teórico sobre la pobreza. Haciendo una revisión bibliográfica encontramos que antes de tal fecha los aportes teóricos sobre la materia eran escasos y hacían referencia específicamente al asunto de la marginalidad, la desigualdad o la distribución del ingreso, así como al dualismo desarrollo / subdesarrollo.

Para acotar el estado de la cuestión procuraré, en el primer apartado, el abordaje de las producciones académicas ocurridas bajo el enfoque de las capacidades con especial énfasis en las Instituciones, dado que resulta imprescindible para esta tesis. En un segundo apartado abordaré los estudios teóricos ocurridos desde el enfoque de la pobreza como exclusión para aterrizar en los aportes desde el enfoque de la pobreza como renta baja. Cabe señalar que aunque estos no son los únicos enfoques analíticos, son ampliamente consensuados en el plano internacional, lo que tiene profunda incidencia en la medición e implementación de políticas antipobreza en países en desarrollo, ya sea a través del canal directo o del canal indirecto³.

Pobreza

Sobre la pobreza existe una heterogeneidad teórica abundante, especialmente cuando se le intenta definir. Sobre este aspecto Consuelo Corredor Martínez ha

³ Angulo y Gómez (2014), Bhagwati (1988) y Stiglitz (2012) sostienen que existen diferentes acciones de política pública: una es un canal directo, el cual obedece al crecimiento económico, la infraestructura y el empleo y que permite la superación de la pobreza monetaria; el otro es un canal indirecto, el cual obedece a la inversión orientada a resultados, al gasto público social en educación, salud y vivienda y a la seguridad social y que permite la superación de la pobreza multidimensional.

manifestado en “Pobreza, Equidad y Eficiencia Social” que: “*La discusión se centra en el enfoque más adecuado que permita aprehender las complejas características de la pobreza y trascienda la mera descripción para incorporar analíticamente los factores que están en su origen y dinámica, y así poder orientar las políticas para su erradicación*” (Corredor; 2004: 50).

i. Aportes Desde el Enfoque de las Capacidades

Sin embargo, para autores como Amartya Sen, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas⁴. Siguiendo este enfoque, A. Sen nos sugiere uno de los aportes teóricos más importantes sobre la vinculación entre pobreza y poder político en *Desarrollo y Libertad* (2000), donde plantea que el mundo actual posee muchas privaciones, algunas de las cuales provienen de la Revolución Industrial y resultan persistentes y se agudizan con el tiempo; dentro de ellas podemos mencionar la pobreza, las hambrunas, las necesidades básicas insatisfechas, entre otras. Lo anterior a pesar de los avances significativos en materia económica y política, lo que compromete la **intervención de instituciones** en la medida en que son éstas últimas quienes contribuyen a aumentar o disminuir las libertades de los individuos y las colectividades y trascienden el comportamiento y actuación de los mismos en beneficio de su propio desarrollo como agentes de cambio.

Sobre la pobreza, ha dicho A. Sen que ha de ser evaluada no sólo en términos de una baja renta sino con información médica, demográfica y social, la cual es la base de la triangulación de privación de capacidades básicas que minan la calidad de vida de los individuos. Los anteriores

⁴ Aunque A. Sen no propone un ‘paquete’ de capacidades básicas, sí se interesa por cuestiones como el debate público, pues en él se evaluarán, con base en la idea de Justicia, aquellas cuestiones que cada individuo valora ser o hacer. No obstante, M. Nussbaum propone emplear el término *capacidades básicas* para referirse a la superación de un umbral de *capacidades combinadas*, “entendiendo ese deber [el de una Nación] no como un funcionamiento obligado, sino como una libertad sustancial para elegir y actuar” (Nussbaum; 2011: 44).

argumentos se ubican en la cúspide del objeto de esta tesis porque aclara el papel de las Instituciones en la erradicación de la pobreza o en la privación de las libertades. A lo anterior se suman, según A. Sen, factores que subyacen a las privaciones de las capacidades, éstos pueden ser los retrasos burocráticos o la corrupción, lo que conlleva a costes sociales significativos debido al poder asimétrico que disfruta una élite dominante.

En lo que respecta a la pobreza estudiada desde el Enfoque de las Capacidades, Luis Felipe Pinzón (2016) en “Factores Asociados a la Pobreza Subjetiva en Colombia: un Estudio Desde el Enfoque de las Capacidades y la Economía de la Felicidad”, ha señalado que “la pobreza subjetiva considera la percepción de los individuos u hogares sobre su bienestar y cotidianidad”. Así, los resultados de su investigación arrojan que “un año adicional de edad, un año adicional de educación, el hecho de ser hombre y estar comprometido, reduce la probabilidad de autoperibirse en situación de pobreza en Colombia [...] pertenecer a una zona rural en Colombia aumenta la probabilidad de considerarse pobre en un 0,34% [...]”. Finalmente, ser víctima de desplazamiento forzado “aumenta la probabilidad de autoperibirse en situación de pobreza en un 8,55%” (Pinzón; 2016: 39 - 40).

ii. *La Pobreza como Exclusión Social*

A su vez, Corredor explica que otra manera de abordar la pobreza es desde el “enfoque participativo”, el cual, según ella, “*apunta a tomar en consideración las visiones que tienen las personas pobres sobre su propia situación*” (Corredor; 2004: 50). Se trata de otra versión multidimensional que favorece la contextualización del entorno económico, político, social y cultural y sobre las percepciones, siempre subjetivas, de los pobres frente a su situación. Por otro lado, la pobreza como exclusión social, referencia Corredor, tiene dos ventajas: “*su multidimensionalidad [...] y la importancia del rol de las instituciones y los procesos*”, lo que sugiere tener en cuenta el

contexto y la superposición de diferentes formas de carencias, como la vivienda, la educación, la salud, la seguridad, entre otras, para luego implementar políticas hacia los grupos desfavorecidos o excluidos, como por ejemplo, políticas sectoriales, las cuales son construidas bajo este enfoque.

En este apartado cabe referenciar la vinculación que hace Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez (2007) del enfoque de pobreza basada en la exclusión con el pensamiento seniano y el enfoque de derechos afirmando que la pobreza se basa en la imposibilidad de adquirir bienes y servicios, en la inobservancia de derechos y en la ruptura por parte de algunos individuos con el sentido de pertenencia que lo vincula a la sociedad en su conjunto.

Por su parte, Óscar Fresneda (1993), siguiendo el enfoque de pobreza basado en la exclusión sostiene que *“la apropiación del ingreso y de la riqueza tanto material como cultural depende, en forma decisiva, de la posición de los individuos en esa estructura”* [socio-ocupacional]. En su artículo “Estructura Socio-Ocupacional y Pobreza en las Ciudades Colombianas 1986-1992” referencia cómo en las ciudades de Colombia para este periodo, la pobreza fue agudizándose en los grupos con alta probabilidad de caer en ella, como los asalariados de bajos ingresos como los obreros, empleados de servicios generales (aseadoras y demás con una alta carga de feminidad) y pequeños empresarios, mientras que en los grupos medios y altos no se concentró tan marcadamente.

Finalmente, A. Espinosa y Nadia Albis (2005) presentan el informe “Pobreza, Calidad de Vida y Distribución del Ingreso en el Caribe Colombiano al Comenzar el Siglo XXI” donde señalan que los factores que explican la pobreza comprenden los relacionados a la “dotación de capital humano” (pág. 53). En la Región Caribe, afirman los autores, el tamaño de los hogares pobres de es 4,98 personas por hogar, casi el doble de los hogares no pobres. Asimismo, existe mayor tasa de dependencia económica de los integrantes respecto del jefe del hogar.

iii. *Aportes desde el Enfoque de la Pobreza como Renta Baja*

Por último, con relación a la pobreza como renta baja y necesidades básicas insatisfechas, Corredor (2004) afirma que ésta se asocia a la imposibilidad para acceder a bienes y servicios materiales. Las críticas de Corredor hacia este tipo de teorización y su posterior medición las realiza basándose en A. Sen en el sentido de que la pobreza basada en la renta baja, además de dejar por fuera las necesidades no materiales de las personas, omite los bienes públicos como, por ejemplo, tener un medio ambiente sano, vivir en un espacio seguro o acceder a agua potable.

Para el caso de la ciudad de Santa Marta, la Cámara de Comercio de Santa Marta presentó en una investigación denominada “Indicadores Económicos” (1999), cuya fuente es el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993 del DANE, los indicadores de NBI, teniendo como resultados los siguientes: Total Nacional: 35%; Total Magdalena: 54,9%; Santa Marta: 34%. Finalmente, ubica al Departamento del Magdalena en Necesidades Básicas Insatisfechas con un 62,9%.

Como se mencionó anteriormente, la pobreza no ingresó en la agenda pública sino hasta entrados los años '90 del Siglo XX; hasta entonces el concepto que prevalecía era el de desigualdad social, vista como acceso inequitativo a la riqueza y, por lo tanto, a posiciones de prestigio social y poder dentro de la sociedad. Pitirín Sokorín, citado por Tepichín (2001), afirma que *“el pobre, casi siempre goza de ningún prestigio político y se encuentra en las capas inferiores de la jerarquía ocupacional”* (como se cita en Tepichín; 2001: 18).

Instituciones Democráticas

Finalmente, hago referencia a un aspecto transversal al asunto de la pobreza: esto es, las instituciones democráticas. Para ello referencio las *Obras III* de Norbert Lechner (2014), quien realiza consideraciones sobre la democracia en Latinoamérica y que, aunque no la niega, pues cumple con los requisitos para serlo, sí pone en entredicho la aplicación de la política democrática, con algunos casos de “*autoritarismo y su negación de la autodeterminación colectiva*”, afirma Lechner, o acuerdo entre élites para su sostenimiento en el poder.

En el acápite “Capacidades y Problemas Contemporáneos” Nussbaum (2011) desarrolla la idea de que para que haya una vida digna la sociedad debe contener instituciones políticas mínimamente justas. Sin embargo, sostiene que no existe una vinculación conceptual entre las capacidades y el Estado, lo que en la práctica no sucede debido a la aplicación de la tradición aristotélica; con todo, ello no implica que un Estado-Nación no proteja las capacidades de sus ciudadanos. Así, la autora vincula el enfoque de las capacidades, el enfoque de derechos y la acción del Estado como una manera de argumentar o justificar la existencia de este último. Pese a ello, Nussbaum aborda la necesidad de un análisis estructural del aparato político de cara a los grandes retos del enfoque de las capacidades.

Élités y Movimientos Sociales

De manera diferente ocurre con el texto de Melvin Archbold Robinson denominado “Los Movimientos Sociales: Factores de Incidencia” (2010), en el cual esboza las circunstancias en que surgen los movimientos sociales, dentro de las que se puede destacar la exclusión socioeconómica, en la cual se observa una élite relativamente pequeña, una clase media y una mayoría empobrecida, caracterizada por una desventaja “*iniciada por la élite al mando del poder*”, las que han afectado de forma demostrativa las iniciativas y/o sostenimiento de una

agenda de desarrollo que promueva las capacidades de los sujetos dentro de una sociedad.

El debate en Latinoamérica para este autor, ha estado sujeto a si los gobiernos intentan empoderar a los más pobres o enriquecer a los más ricos y la lucha por el control de los recursos. Desde esta perspectiva, se insertan realidades políticas, sociales, económicas y culturales, por lo que se evidencian tensiones estructurales que convergen en la vulneración de derechos y supresión de capacidades básicas. Por otra parte, en el texto “Percepções da Elite Sobre Pobreza e Desigualdade” (2000), escrito por Elisa Reis, se señala que las acciones u omisiones de las élites políticas son centrales para identificar las relaciones de desigualdad e identificar las formas en que se combate la pobreza.

Un ejemplo más concreto de la relación entre poder político y la pobreza se encuentra en el artículo de Nubia Nieto titulado “La Socialización de las Élités Políticas Mexicanas a través de la Corrupción” (2011), donde discurre sobre la interpretación de la pobreza de México a través de un estudio de corrupción, de manera que ésta (la corrupción) se convierte en “*un elemento de socialización de las élites políticas mexicanas*”. Pero para Larissa Adler-Lomnitz, no sólo la corrupción es causal de la pobreza: “*Existen dos clases dominantes [...] la burguesía industrial y comercial y la «nueva clase» o los altos niveles de la burocracia estatal política y tecnológica [...] se descubre que hay una estructura de poder con numerosos niveles y que los individuos tienen acceso a los recursos económicos, políticos y sociales según la posición que ocupan dentro de dicha estructura de poder*” (Lomnitz; 2012).

Consideraciones Teóricas y Metodológicas

Para empezar, y siguiendo el paradigma de Desarrollo Humano, el cual está inspirado en los trabajos de Amartya Sen y se complementa con los de Martha Nussbaum, se comprende la pobreza como la privación de las capacidades básicas y no como de manera habitual se hacía: la identificación de la pobreza como ausencia de renta. Sin embargo, éste último es un aspecto importante para la definición de la pobreza, pero no el único. Cuando hablamos de pobreza nos referimos a la variabilidad de condiciones en que se halla, por ejemplo, las oportunidades de conseguir una escuela cercana de buena calidad y de acceso para personas con bajos ingresos. En la práctica, esto surge de la necesidad de interpretar la pobreza dentro de un contexto, es decir, aquellas libertades que dispone un individuo o un grupo de ellos para disfrutar varios funcionamientos diferentes.

La pobreza, entonces, se identifica con la privación de capacidades, pues “el enfoque centra la atención en las privaciones que son *intrínsecamente* importantes (a diferencia de la renta baja que solo es *instrumentalmente* importante)” (Sen; 2000: 114). Esta diferencia entre la pobreza de renta y la pobreza como privación de las capacidades nos permite dilucidar las conexiones existentes entre ambas, pues los estudios de A. Sen han demostrado que “la renta es un importante medio para tener capacidades” (Sen; 2000: 117). Sin embargo, la renta es un medio y no un fin en sí mismo, por lo que se conciben otros ámbitos de capacidades para medir, estudiar y analizar la pobreza, como la educación o la asistencia sanitaria, lo que conlleva a una visión más amplia de la calidad de vida de la ciudadanía.

Ahora bien, entender que la pobreza se origina en un contexto político, económico y social es importante tenerlo en cuenta, pues ella [la pobreza] depende de múltiples factores, entre ellos los actores que en ella convergen, de

las Instituciones y capacidades estatales, de que los acuerdos hechos entre los decisores y la ciudadanía sean más o menos claros, entre otros. Por ejemplo, el poder asimétrico que disfrutaban unos cuantos podría tener costes sociales significativos en un contexto de pobreza por su incremento o agudización. Es de esta manera que la concepción del desarrollo como libertad, permite juzgar metódicamente las Instituciones, dado que ellas “no sólo contribuyen a aumentar nuestra libertad, sino que su papel puede evaluarse de manera razonable a la luz de su contribución a aumentarla” (Sen; 2000: 178).

El debate sobre si primero se debe erradicar la pobreza y luego aumentar las libertades políticas y los derechos humanos recae sobre la premisa que A. Sen ha perfeccionado, en el sentido de que se debe “prestar atención a las extensas conexiones que existen entre las libertades políticas y la comprensión y la satisfacción de las necesidades económicas” (Sen; 2000: 185). En realidad, comprendemos que los derechos humanos y políticos, entendidos éstos, y siguiendo a J. Feinberg (1979; 56) como “algo” que puede ser exigido, sea contra el Estado o contra otra persona y/o institución, otorgan a la ciudadanía energía para llamar la atención con vehemencia sobre sus necesidades, entre ellas a una educación de calidad, a una oportuna asistencia sanitaria o a una distribución equitativa de los ingresos y/o la tierra.

Por otra parte, la literatura ha explicado el carácter particular de la lucha por el poder público y por el ejercicio del gobierno. Asimismo, se han explicado sus determinantes históricos. Una manera de considerar la vida política en una sociedad es a través del grado en que la ciudadanía puede participar del ejercicio del gobierno o ejercer presión para la satisfacción de sus necesidades.

Un punto que no podemos dejar de lado son las formas de asociación o acuerdos entre familias para detentar el poder político y económico, cuyo único objeto es el poder público, determinando así las reglas del juego que regirán a la sociedad y construyendo un sistema de eficacia económica particular y el moldeamiento del poder, condicionando a su vez la participación política de la ciudadanía. En

este contexto se conciben las *élites políticas*, entendidas como minorías poderosas o dominantes que ocupan posiciones de prestigio al interior de las instituciones estatales. Al respecto, Robert Dahl (1992) afirma que “en las modernas sociedades capitalistas la minoría dominante incluye a los hombres de negocios y a los propietarios de grandes empresas económicas” (Dahl; 1992: 326).

La conceptualización de *élites políticas* se realiza basados en la consideración de que es la que mejor se adapta a las *prácticas políticas* que intentan ser analizadas y nos permite esbozar algunas preguntas de las ciencias políticas: quién manda, para qué y cómo manda (Jiménez de Parga; 1960: 20). Con ello se pretende virar la mirada hacia las personas concretas que ostentan el poder y, por lo tanto, se restringe su ámbito únicamente al campo político.

A partir de las anteriores cuestiones, se establecen parámetros que conectan el poder político y la pobreza, así como elementos análogos como la exclusión social y política, las capacidades estatales, las características formales de las Instituciones y su evolución. Entre dichos lineamientos cabe señalar que la exclusión social y política se agudiza por los acuerdos realizados entre un grupo minúsculo de actores. Las posibilidades de la ciudadanía para enfrentar la exclusión son limitadas, sobre todo, si se piensa en una ciudadanía de baja intensidad (O’Donnell; 1993: 77).

Del mismo modo resulta interesante observar, junto con Martha Nussbaum, que “*mejorar la calidad de vida de las personas exige decisiones políticas inteligentes y la participación decidida de muchos individuos*” (Nussbaum; 2011: 15). La superación de desigualdades, así como de la pobreza, atañe a la estructura política como tal, vista de manera inicial como un conjunto de instituciones y sus atribuciones de deberes políticos, económicos, sociales y culturales y de sus responsabilidades con el conjunto de la ciudadanía.

Como es de anotar, en esta investigación se realizó un análisis de causalidad entre el poder político y la pobreza de la ciudad de Santa Marta, Colombia, durante un periodo específico. Para efectos de esta investigación se tomó el modelo teórico de Lomnitz (2012), a saber, el sector formal, es decir, el aparato administrativo y burocrático y el sector informal⁵ o marginado, dado que este proceso crea relaciones asimétricas que favorecen en sentido negativo las condiciones de pobreza. Teniendo los actores, se descubren entonces sus prácticas, vistas como una confluencia entre la posición del sujeto dentro de la estructura social y su subjetividad. Estas prácticas, en su gran mayoría, difieren en su corporeidad discursiva⁶ y en su corporeidad práctica, por lo que entonces es necesario apropiarnos del concepto de *prácticas políticas* de De Certeau y Taussig y retomado por Alejandro Isla cuando afirma que éstas “no se entienden sólo a las vinculadas a los partidos y sus internas en el mundo rural, que de por sí son importantes, sino también aquellas prácticas encaminadas a la acumulación de poder, relacionadas con las disputas por espacios más amplios de influencia y control de los mismos” (Isla; 2009: 36).

De esta acumulación de poder se deriva entonces una perspectiva unívoca hacia un espacio de relaciones sociales que de ninguna manera intenta ser homogénea; todo lo contrario, está en conflicto permanente y da cuenta de heterogeneidades no solo en los actores, sino sobre todo en sus prácticas políticas, generando con ellas aumento de la “distancia social” (Isla; 2009) o lo que es lo mismo: diferenciación social.

Por consiguiente, entendemos por poder la definición expuesta por Max Weber en *Economía y Sociedad*, la cual consiste en “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber; 2014; 43).

⁵ Aunque Lomnitz se refiere al sector informal de la economía, se toma el concepto como sector de la ciudadanía “que carece de seguridad de empleo, nivel mínimo de ingreso o poder político de negociación” (Lomnitz; 2012)

⁶ Performatividad, lo llama Judith Butler (2017) *Cuerpos Aliados y Lucha Política. Hacia una Teoría Performativa de la Asamblea*. Bogotá; Paidós Básica.

Finalmente, y para hacer una vinculación explícita entre las ideas de poder político y pobreza, se toma en consideración los conceptos de J. Robinson y D. Acemoglu en *Por qué Fracasan los Países* (2012) de “instituciones políticas extractivas e inclusivas”, siendo éstas últimas las que posibilitan y fomentan las libertades y capacidades de la ciudadanía en todos sus ámbitos: político, social, económico y cultural. Para que las instituciones sean inclusivas deben fomentar condiciones que posibiliten el florecimiento de la vida humana, es decir, las capacidades básicas: vida, salud física, emociones, razón práctica afiliación, relación con otras especies y juego y control sobre su propio entorno (Nussbaum; 2011: 53).

En contraste, las instituciones políticas extractivas poseen características totalmente opuestas a las primeras. Son extractivas porque su único objetivo, independientemente de las prácticas que utilicen, es extraer las riquezas y las rentas que pertenecen a toda la sociedad en beneficio propio y/o familiar.

Consideraciones Metodológicas

Se utilizó el estudio de caso explicativo (Único Tipo III) (Yin; 1993), pues se trataba de relacionar las variables permanencia en el poder de las llamadas familias “tradicionales” y pobreza en la ciudad de Santa Marta, Colombia, de manera que se pueda establecer un análisis de causalidad. Sobre los estudios de caso cabe aclarar, y siguiendo a Nélida Archeti, que éstos no son una propuesta metodológica, sino que se trata de la elección de un objeto de estudio (2014: 115).

Se pensó en el abordaje metodológico de tipo multimétodo (Archeti; 2014: 115) debido a la complejidad del fenómeno de la pobreza, ya que esta, como privación de capacidades, es una categoría de compleja aproximación.

Por tratarse de un abordaje multimétodo, de predominancia cualitativa, se utilizaron perspectivas cuantitativas como los censos y las encuestas, además de cartografías elaboradas por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), lo que nos permitió conocer la incidencia de la pobreza. Lo anterior está conformado por los siguientes estudios: Muñoz, Manuel (2000) “Estimación de Líneas de Pobreza y de Indigencia a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994 - 1995”, MESEP⁷ (2010) “Metodología de Cálculo de las Cifras de Pobreza, Indigencia y Desigualdad”; DNP (2017) “Pobreza Monetaria y Multidimensional Departamental: Necesidad de Políticas Públicas Diferenciadas” y DNP (2011) “Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y Meta del PND para 2014.

Se revisó bibliografía⁸ referente al tema, la cual contextualizó el fenómeno de la pobreza y se realizó el análisis documental de los discursos de los gobernantes de la ciudad (Vives: 1996; Solano: 1998; Gnecco: 2001; Zúñiga: 2004; Diazgranados: 2008; Caicedo: 2012) y de las políticas sociales implementadas para reducir la pobreza y poder así dilucidar la existencia o ausencia de mecanismos de expansión de las libertades políticas.

⁷ La MESEP es la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad que conformaron en el año 2009 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

⁸ Los estudios que se abordaron están asociados con los indicadores de desarrollo humano: educación (años de escolarización y niños escolarizados), asistencia sanitaria (mortalidad infantil y nutrición) y calidad de vida (electricidad, saneamiento básico, agua potable). Por otro lado, se trabajó con los siguientes estudios: Ramos, José (2011) “La Mendicidad en el Caribe Colombiano. El Caso de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena”. En: *Revista Economía del Caribe* n° 2. Barranquilla; Universidad del Norte. pp 66-105.; Romero, Vanessa y otros (2010) “Factores Familiares y Sociales Asociados al Trabajo Infantil en Ciudades de la Costa Caribe Colombiana”. En: *Universitas Psychologica*, n° 11. Bogotá; Universidad Javeriana. pp 481-496.; Aguilera, María (2000) “Perfil Socioeconómico de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta”. En: *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, n° 17. Cartagena; Editorial del Banco de la República.; Vilorio, Joaquín (2007) “Educación, Nutrición y Salud: Retos para el Caribe Colombiano”. En: *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, n° 96. Cartagena; Editorial del Banco de la República.; Paba, Carmelina (2008) “Identificación de Estudiantes con Altas Capacidades en el Distrito de Santa Marta”. En: *Universitas Psychologica*, vol. 7, n° 1. Bogotá; Universidad Javeriana.

Por otra parte, se intentó el análisis del Índice de Pobreza Multidimensional utilizando la propuesta del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual consiste en 5 dimensiones y 15 variables (Tabla 1):

Tabla 1

| <i>Dimensiones</i> | <i>Variables</i> |
|--|--|
| Condiciones educativas del hogar | Bajo logro educativo (10%) |
| | Analfabetismo (10%) |
| Condiciones de la niñez y la juventud | Inasistencia escolar (5%) |
| | Rezago escolar (5%) |
| | Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (5%) |
| | Trabajo infantil (5%) |
| Trabajo | Tasa de dependencia económica (10%) |
| | Empleo informal (10%) |
| Salud | No aseguramiento en salud (10%) |
| | Barreras de acceso a los servicios de salud (10%) |
| Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda | Sin acceso a fuentes de agua mejorada (10%) |
| | Inadecuada eliminación de excretas (4%) |
| | Pisos inadecuados (4%) |
| | Paredes exteriores inadecuadas (4%) |
| | Hacinamiento crítico (4%) |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia

Sin embargo, fue posible solo por dominio en el periodo 2010 - 2015, en este caso Región Atlántica, a la cual pertenece la ciudad de Santa Marta, debido a que en Colombia, aunque ha evolucionado la forma de medir la pobreza y la pobreza extrema de acuerdo a las tendencias mundiales, la misma no ha cobijado a todo el territorio nacional⁹. El resultado de la investigación arroja que parte del periodo objeto de este estudio se utilizaba, por parte del DANE, la

⁹ El cálculo de la pobreza monetaria en el país estuvo a cargo de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), conformada por el Banco Mundial, la CEPAL, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).

Encuesta de Calidad de Vida para medir la Pobreza Monetaria. Asimismo, se excluyen los años 2006 y 2007 debido a que se introdujo la Gran encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y no se cuenta con información de una de las dos encuestas (2006) y por corresponder al año de estabilización de los cambios (2007). Finalmente, a partir del año 2009¹⁰ el DNP comenzó a calcular las dos mediciones de pobreza en Colombia (pobreza monetaria y pobreza multidimensional)¹¹ a partir de la GEIH, la cual se denominó Índice de Pobreza Multidimensional Ajustada (IPM-A) por departamento para 13 ciudades principales y sus áreas metropolitanas, dentro de las que se excluye la ciudad de Santa Marta. **De acuerdo a lo anterior, se consideró pertinente tomar los datos de que se disponen del orden distrital y departamental para pobreza monetaria para el periodo señalado.**

Debido a que en la privación de capacidades interviene una extensa y compleja red de consideraciones y que no existe una sola vía para evaluar el papel de las instituciones en la erradicación de la pobreza, hacemos hincapié en la evaluación de las Instituciones en la erradicación de la pobreza con base en el análisis cualitativo de las mismas.

Por otro lado, dado que se trata de un abordaje cualitativo, se realizaron 20 entrevistas personales semiestructuradas (cuatro personas por grupo), lo cual permitió la recopilación de información concerniente a las múltiples interpretaciones que cinco grupos tuvieron sobre la pobreza, el poder político y las libertades políticas y económicas. La definición de estos cinco grupos se realizó usando el criterio de saturación, es decir, definiéndose en el proceso mismo de construcción y tuvo lugar a lo siguiente:

¹⁰ La primera publicación se realizó el 17 de mayo de 2012 y está disponible en la página web www.dane.gov.co

¹¹ Una de las variaciones significativas del cambio metodológico en el cálculo de la pobreza multidimensional corresponde a la pérdida de comparabilidad de las series de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) vs. la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

- a. sujetos que participan de la vida política activamente, entendiéndose como participación política activa aquellas vinculadas con procesos electorales, debates públicos, rendición de cuentas, entre otros espacios.
- b. Sujetos que no participan en la vida política
- c. Sujetos considerados como pobres según el DANE y el DNP.
- d. Sujetos en condición de vulnerabilidad, entendiéndose como vulnerable aquellos grupos que satisfacen sus necesidades básicas y se encuentran en riesgo de caer en la pobreza.
- e. Sujetos considerados no pobres ni vulnerables y que estuvieron dentro o cercanos a los gobiernos durante el periodo de estudio.

Los entrevistados fueron hombres y mujeres mayores de 18 años debido a que la Ley 27 de 1977 instaura dicha edad como condición para obtener la capacidad de ejercicio de derechos civiles y políticos. La anterior selección nos permitió conocer la percepción de estos sobre la pobreza y las libertades políticas; asimismo, se analizó la capacidad de agencia de la ciudadanía y su experiencia en el sistema político de la ciudad. Sucedió que algunos individuos tuvieron más de una característica de las mencionadas anteriormente, lo cual nos permitió establecer relaciones de inclusión / exclusión, no sólo en el plano político, sino también en el social y económico.

1. Las Élités Políticas de la Ciudad de Santa Marta

En la ciudad de Santa Marta, por ser la capital del Departamento del Magdalena, viven las élites políticas dominantes. Para efectos de este análisis, conviene resaltar algunas de las prácticas¹² políticas realizadas por las élites de la ciudad de Santa Marta, dentro de las que se destaca la corrupción, el clientelismo, las alianzas por parentesco de primer, segundo y tercer grado y alianzas político-paramilitares. La relevancia de las prácticas políticas de las élites de la ciudad de Santa Marta está develada porque las mismas difieren de sus discursos y planteamientos incorporados en los distintos planes de desarrollo, así como de ellas depende el enfoque hacia la superación de la pobreza.

Con relación al clientelismo, obtener un empleo en el gobierno, además de meta para muchos ciudadanos pobres, era un privilegio para unos cuantos. Con ello las élites aumentaban su capacidad electoral en el tiempo (Velasco y otros; 2018: 183). En el periodo de aplicación del modelo Neoliberal en la ciudad, los actores del clientelismo, además de los decisores, eran los líderes de las Juntas Comunales, por ello eran “ciudadanos respetados” en el resto del territorio, porque obtenían “favores” por parte de las élites que gobernaban como darle un cupo en el colegio a un niño o niña o incluir a un adulto mayor en la lista de beneficiarios de subsidios, favores que posteriormente se ‘cobran’ en votos, como afirma Eduardo López¹³:

“Los líderes de las Juntas acompañaban a los candidatos con votos. Llegaban al barrio con una hojita, la llenaban con nombres y cédulas y luego se la

¹² El concepto de *prácticas* lo podemos encontrar en algunos estructuralistas como Bourdieu (1972; 1984), Giddens (1979) y De Certeau (1988). Fue éste último quien definió el concepto como el “ejercicio de cualquier arte o facultad, conforme a sus reglas; **uso continuado, costumbre o estilos**” (1989: 173) (resaltado fuera del texto original). El concepto de *Prácticas Políticas* es retomado por De Certeau de la antropología interpretativa de Clifford Geertz, quien la llamó “política del significado” (Geertz; 2003: 262).

¹³ Nombre ficticio de uno de los entrevistados (comunicación personal; 15/08/2019).

presentaban a los candidatos diciéndoles «tengo 100 o 200 votos». Después, cuando ganaban, la gente le tocaba la puerta al líder para decirle que necesitaba un cupo en un colegio para la hija y el líder tramitaba en las oficinas de la Alcaldía el cupo de la niña o lo que fuera». (Comunicación personal; 15/08/2019).

Sin embargo, la promoción de líderes de las Juntas de Acción Comunal por parte de las élites no estaba dada por la valoración de estas últimas al sistema democrático / gobernanza, sino por la utilidad de los líderes y de las masas al sostenimiento en el poder de las élites, incorporándolos como una fuente de aprovisionamiento electoral bajo la modalidad de reciprocidad transaccional.

Las élites de la ciudad de Santa Marta, de apellidos Vives, Diazgranados, Cotes, Gnecco, Dávila, entre otros (Viloria; s.f.), provienen de familias españolas, algunos miembros del Santo Oficio, como es el caso de Gabriel Díaz Granados y Gómez, quien gozaba de privilegios en la estructura feudal, lo que influyó para que fuera nombrado Alférez Real de Santa Marta (Meléndez; 2019). Los primeros allegados a territorio americano contaban con certificados de limpieza de sangre; se consideraban de la Nobleza, pero no poseían títulos nobiliarios¹⁴, lo cual permitió que fueran nombrados por La Corona como alférez real de Santa Marta y Regidor Perpetuo, entre otros cargos. Eran propietarios de grandes extensiones de tierras dispuestas para la ganadería, algunas arrebatadas de manera violenta a los indígenas desde La Independencia (Payares; s.f.).

Entre dichas familias se ha establecido una relación endogámica, lo que ha permitido que el poder esté siempre en manos de las mismas familias (Meléndez; 2019), independientemente de las condiciones¹⁵ políticas legales o ilegales¹⁶ que

¹⁴ Ver: DÍAZ-GRANADOS MOLINA, Gilberto (s.f.) *Los Díaz Granados. Genealogía*. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/58489909/Genealogia-Diaz-Granados-1>. [Consultado el 6/04/2020].

¹⁵ Las élites políticas en la ciudad de Santa Marta se han perpetuado en el poder porque han sido capaces de renovarse de continuo. Así nos lo ha demostrado las prácticas políticas que han realizado en el territorio, sean legales, es decir, adaptadas al sistema político, o ilegales, tales como los acuerdos con los grupos paramilitares, “una de las mayores amenazas a la democracia en la región Caribe colombiana”, como ha afirmado Trejos Rosero (2017; 11).

¹⁶ “Ávila y Velasco (2012) han planeado cuatro formas ilícitas / clandestinas de apoyos electorales [...] 1. Alineamientos estratégicos coyunturales o históricos con actores violentos no estatales; 2.

se establezcan en el territorio, moldeándose a las mismas. Es decir, las élites políticas de la ciudad de Santa Marta establecieron la herencia y la cohesión familiar como método para perpetuarse en el poder, ejerciendo las tres C de Meisel (1962): conciencia de grupo, coherencia y conspiración.

Durante el auge del narcotráfico en Colombia, la Sierra Nevada de Santa Marta¹⁷ fue territorio clave para la producción y comercialización de marihuana y cocaína (Trejos; 2017). En este mismo periodo las élites establecieron su propio ‘feudo’; algunos de ellos tuvieron “registros judiciales de Estados Unidos [...] dos órdenes de captura, una en 1991 y otra en 1993” (Semana; 2013), tal es el caso de Luis Miguel Cotes Vives, tío del ex Gobernador del Departamento del Magdalena, Luis Miguel Cotes Habeych, y de Álvaro Cotes Vives, a quien la Fiscalía General de la Nación “lo investigó por presunta participación en grupos paramilitares” (Semana; 2013), éstos hermanos y sobrino de la ex Gobernadora del Departamento del Magdalena, Rosa Cotes, quien a su vez es la esposa del Ex Alcalde de Santa Marta, condenado por parapolítica, Francisco Zúñiga Riascos¹⁸.

Estas élites constituyeron un nivel tan alto de riqueza al punto que, en época electoral, quien quería ocupar un cargo de elección popular de ‘bajo rango’, es decir, una curul en el Concejo, en la Asamblea del Departamento o los cargos

Fuentes de financiación derivadas de economías criminales; 3. Aliados electorales con prontuario delictivo; 4. Familiares judicializados por diversos delitos no excarcelables, o lo que se denomina gobernar en cuerpo ajeno”. Tomado de: Trejos Rosero (2017; 11).

¹⁷ Al respecto, Trejos Rosero (2017; 5) afirma que “si bien la región Caribe no ha sido el eje sobre el que gravita el narcotráfico colombiano ni la sede un cartel poderoso, sí ha sido un espacio utilizado tradicionalmente por miembros de mafias de todo el país, por su privilegiada condición costera y fronteriza, como un punto estratégico para la exportación de droga y el ingreso de armas e insumos químicos. Esto, en un contexto social de alta tolerancia frente al contrabando y el lavado de activos provenientes del tráfico de drogas”.

¹⁸ El Ex Alcalde de Santa Marta, José Francisco Zúñiga Riascos, fue condenado a 50 meses de cárcel como coautor de los delitos de concierto para delinquir agravado y constreñimiento al sufragante. “El Exalcalde Zúñiga Riascos aceptó en diligencia de sentencia anticipada haber recibido apoyo de Hernán Giraldo Serna, ex Cabecilla del frente Resistencia Tayrona, cuando aspiraba llegar a la Alcaldía de Santa Marta para el periodo 2004-2007. De acuerdo a la Fiscalía, integrantes de ese grupo paramilitar presionaron a los habitantes de las veredas y los corregimientos de la zona de la Sierra Nevada de Santa Marta y zonas cercanas a la Troncal del Caribe para que votaran en las elecciones de 2003 por Zúñiga Riascos, en ese entonces candidato” (Semana; 2009).

de los demás municipios, debía visitar 'la casa Vives', Díazgranados o alguna otra de los apellidos antes mencionados para lograr "la bendición" del patriarca de turno, mientras que los cargos de mayor importancia en el Departamento como la Gobernación, la Alcaldía de Santa Marta y algunas curules en el Congreso de la República, eran ocupados por miembros de las élites y algunos terratenientes (Velasco y otros; 2018: 196).

Las anteriores prácticas políticas constituyen el eje central de la acumulación de poder político y económico de las élites de la ciudad, pero también lo constituyen las alianzas de las élites con grupos paramilitares, en los casos en que los hubo. Ello hacía parte de las prácticas encaminadas a la expansión de los espacios de influencia para la acumulación de poder económico y político, lo que agudizó la pobreza y amplió la brecha de desigualdad en la ciudad de Santa Marta, como mostraré en los capítulos siguientes.

2. Planes de Desarrollo y Políticas Sociales Implementadas por los Gobiernos de la ciudad de Santa Marta, Colombia

La importancia del caso particular de la ciudad de Santa Marta, Colombia, reside en la debilidad de transformaciones que ha sucedido desde que América Latina comenzó el proceso de reformas bien entrado en el Siglo XXI. Basándome en la acción gubernamental en materia de políticas sociales implementadas por los gobiernos de la ciudad de Santa Marta, Colombia, a partir de sus planes de desarrollo, considero dos paradigmas: i) la aplicación de un modelo neoliberal conjugado con un modelo político de intereses y ambiciones rentistas, y ii) la apertura del modelo de desarrollo humano.

A finales de 1995 **América Latina** parecía estar viviendo “*el fin de una coyuntura de ajuste económico con resultados más bien inciertos*” (Calderón; 1995: 44). Si bien se lograron avances significativos en cuanto a la estabilidad económica en la región, como también en varios aspectos de la gobernabilidad política, ninguno o poco significativo fue el avance en materia de resolución de los principales problemas de pobreza y exclusión social.

Durante los años ‘90 se abrió paso a un cambio de rumbo orientado a “alinearse” las economías nacionales con la globalización, la consolidación de las democracias y a ampliar la protección social a más grupos poblacionales. Esta agenda tanto internacional como nacional de “desarrollo con equidad” estaba respaldada por la Organización de Naciones Unidas, cuyo referente teórico es Amartya Sen.

Se construyeron agendas internacionales dentro de las que se destacan el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y posteriores Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

Esta nueva visión valora los aspectos relacionados con el ingreso y se complementa con la libertad del individuo, la cual va acompañada por los medios para satisfacer sus necesidades básicas. De esta forma se redefine el sujeto social, pasando de ser sujeto de necesidades a sujeto de derechos (Corredor; 2008: 3).

En **Colombia**, la pobreza durante los siglos XIX y XX era un problema manejado por la Iglesia, así fue ratificado por la Constitución Política de 1886 (Carvajal; 1997: 9). Durante los años '30, la producción era eminentemente agrícola y la industria, incipiente. Posterior a la crisis mundial de los años '30 y luego del fracaso de la reforma agraria y la formación de movimientos campesinos, Colombia dio inicio a un nuevo modelo económico el 7 de agosto de 1990, cuando asumió la Presidencia de la República César Gaviria Trujillo, fecha en la cual se dio inicio al Modelo de Apertura¹⁹ bajo un esquema gradual en el que en los cuatro años²⁰ siguientes habría eliminado todas las barreras proteccionistas de la economía. Los resultados del liberalismo económico, aunque se esperaban exitosos, fueron contradictorios: la tasa de desempleo pasó del 10,6% al finalizar el año 1990 al 20,3% en 2001 debido a que muchas empresas no pudieron competir y otras decidieron reemplazar personal por maquinaria importada de bajo costo (Diario El País²¹; 2000).

En cuanto al sistema político, en el país, durante los años '90, hubo transición a la democracia en tanto legitimación a través de la promulgación, en el año 1991, de una nueva Constitución Política, la cual establecía que Colombia era un

¹⁹ El modelo de Apertura Económica estaba basado en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el cual fue publicado en 1990, en el cual se exponían las estrategias para la superación de la pobreza y consistía en la promoción del crecimiento mediante la apertura de las economías y el mejoramiento de los servicios sociales dirigidos a la población más pobre.

²⁰ La gradualidad propuesta por el Presidente César Gaviria resultó no siendo tal dado que aceleró el proceso de apertura, siendo una de las más importantes la liberación arancelaria, de manera que la industria y la agricultura nacional quedaron expuestas ante las multinacionales extranjeras, el déficit de cuenta corriente y la disminución del ahorro.

²¹ Tomado de: Moreno-Viafara, Ferney (2010) "El Desarrollo del Estado Liberal en Colombia". En: Pap. Polít. Vol. 15 n° 1. Enero – junio de 2010. Pp 135 – 163. Pág. 157.

Estado Social de Derecho (C.P.C.; 1991); asimismo, se empieza el proceso de descentralización en el cual los Departamentos, Distritos y Municipios, como unidades territoriales, tienen la responsabilidad de ejecutar los principales programas y proyectos sociales. Sin embargo, la misma no les proporcionó a los territorios mayor capacidad de gestión del desarrollo, por lo que la funcionalidad del Estado permaneció inmóvil durante los años subsiguientes.

Durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se estableció un modelo de desarrollo solidario: un modelo híbrido entre neoliberalismo e intervencionismo. Asimismo, implementó, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una iniciativa denominada Red de Solidaridad Social²², cuyo objetivo era la reducción de la pobreza y la protección social (BID; 2001); también implementó iniciativas de mejoramiento del hábitat, de participación de la mujer y de atención a las minorías étnicas. El gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) continuó subrepticamente el modelo de su predecesor activando como política social ‘ayudas’ para los afectados del conflicto armado que para el año 1998 ascendían a 297.387, según cifras de la Unidad de Víctimas (Ver Gráfico 1).

Los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (primer periodo: 2002 - 2006; segundo periodo: 2006 - 2010) fueron los más agudos en tanto víctimas del conflicto armado (3.935.387, según cifras de la Unidad de Víctimas. Ver Gráfico 1); sin embargo, sus políticas estuvieron dirigidas hacia la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible y generación de empleo y la transparencia y eficacia del Estado. Formuló e implementó lo que se denominó ‘Plan de Reactivación Social’, el cual contenía una propuesta en materia educativa, una en materia de protección social y una relacionada con la economía solidaria²³. En su segundo periodo implementó una política de

²² A finales de 1996 la Red de Solidaridad Social atendía a 2,8 millones de beneficiarios.

²³ Departamento Nacional de Planeación (2003) “Plan Nacional de Desarrollo (2002 - 2006) Hacia un Estado Comunitario”. Bogotá; Imprenta Nacional de Colombia.

confianza inversionista y de desarrollo competitivo y sostenible como mecanismo para la reducción de la pobreza y el fortalecimiento la democracia²⁴.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia con base en la Red Nacional de Información de la Unidad de Víctimas

Con este panorama agudo de víctimas del conflicto armado, el gobierno de Juan Manuel Santos (primer periodo: 2010 - 2014; segundo periodo: 2014 - 2018) se dedicó a la formulación e implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual crea la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV) y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y comienza un proceso de diálogo con las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC-EP).

Hacia finales del Siglo XIX algunas ciudades iniciaron un proceso incipiente de urbanización, dentro de las que se destacan la capital, Bogotá, Medellín, Cali y, en la Costa Caribe, solo Barranquilla. Debido a que la pobreza era un proceso principalmente urbano, la ciudad de **Santa Marta** no se encontraba en el

²⁴ Departamento Nacional de Planeación (2007) Plan Nacional de Desarrollo (2006 – 2010) Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos. Tomo I. Bogotá; Imprenta Nacional de Colombia

panorama de medición de la pobreza sino hasta el año 1995 cuando se estimaron nuevos valores de Línea de Pobreza (LP) y Línea de Indigencia (LI) aprovechando la Encuesta de Ingresos y Gastos (EIG) y se adicionaron 10 ciudades más, dentro de la que se encuentra Santa Marta, para un total de 23 ciudades, de un total de 1122 municipios que actualmente posee Colombia (DNP; 2011). Las políticas sociales en la ciudad de Santa Marta debían guardar relación con las nacionales, aunque con algunas diferencias, propias de su implementación en el territorio. Los ejes centrales del Alcalde Edgardo Vives Campo en su Plan de Desarrollo “Vamos a Construir la Nueva Santa Marta” fue reorientar la política fiscal y la política social (Escobar; 2006: 29), cuya principal mejora la haría en el sector educativo y de infraestructura, que para la época se denominaba obras públicas, presentando una propuesta de inversión de 34 mil y 38 mil millones de pesos colombianos, respectivamente.

Posteriormente, la ciudad de Santa Marta tuvo un nuevo periodo administrativo, cuyo Alcalde de la ciudad fue Jaime Solano Jimeno. El Plan de Desarrollo denominado “Oportunidad para Todos” intentaba potencializar el papel de la ciudad en la dinámica regional, por lo que el crecimiento económico fue el eje principal. Para el periodo 2001 - 2003, cuyo Alcalde fue Hugo Gnecco Arregocés, se formuló el Plan de Desarrollo “Para Volver a Creer”, el cual conjugó el establecimiento de una gestión pública moderna y efectiva y el posicionamiento de la ciudad como potenciador del desarrollo regional a través de su Centro Estratégico Internacional de Servicios Portuarios (Escobar; 2006: 32). El gasto público, según el Plan de Desarrollo local estaba destinado a la educación, la salud y los servicios públicos.

En el periodo 2004 - 2007, el gasto social en el Plan de Desarrollo del Alcalde José Francisco Zúñiga Riascos estaba orientado a cuatro ejes: seguridad, justicia social, crecimiento económico y fortalecimiento de la gobernabilidad, según el Plan de Inversiones del mismo. En el periodo siguiente 2008 - 2011 el Alcalde Juan Pablo Diazgranados formuló una propuesta de movilidad para la ciudad a través del Sistema Estratégico de Transporte Público y una propuesta

de primera infancia con una inversión de 16.804 millones de pesos colombianos para la atención integral de niños de 0 hasta los 5 años (BENJUMEA; 2001).

Finalmente, en el periodo del Alcalde Carlos Caicedo Omar (2012 - 2015), se estableció la estrategia Red Equidad, la cual articula esfuerzos del nivel nacional, regional y local para la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la eliminación de barreras que impedían el cierre de brechas de desigualdad, la erradicación del hambre, el analfabetismo, el acceso a oportunidades en cuanto al deporte, la cultura, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el impulso de la riqueza local y el acceso al trabajo, la garantía de sostenibilidad de la ciudad y la oportuna respuesta frente a los riesgos que implican el calentamiento global y el establecimiento de rutas de reconocimiento de derechos a las poblaciones más vulnerables (CAICEDO; 2012).

Es este último Plan de Desarrollo el que se inscribe como apertura del modelo de Desarrollo Humano en la ciudad de Santa Marta, puesto que incorpora los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, los lineamientos programáticos del modelo de Buen Vivir desarrollados en algunos países de América Latina, entre otras herramientas de gestión del desarrollo con enfoque de Desarrollo Humano, mientras que los anteriores, inscritos en el modelo neoliberal con capacidades estatales sumamente deficitarias por la Ley de Quiebra en que se encontraba (Ley 550 de 1999), contienen visiones variadas en cuanto a la prestación y regulación de, por ejemplo, los servicios públicos provistos por agentes privados y la infraestructura adecuada para su correcto funcionamiento (agua, electricidad, gas) y que son significativos para el bienestar de la ciudadanía (*Well-being*) y la operacionalización de la economía misma.

La estrategia en Red otorga un esquema que promueve el Desarrollo Humano por sus múltiples imágenes (Pobreza, brechas de desigualdad, erradicación del hambre, analfabetismo cero, cultura, recreación y deportes, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Empleo, Sostenibilidad Ambiental,

reconocimiento de derechos), a manera de caleidoscopio. Carlos Payares, asesor de Políticas Públicas 2012, afirmó en entrevista con él, que la estrategia de superación de la pobreza se diseñó a partir de un diagnóstico situacional para llegar a una situación deseada.

Como vimos, los Ejes centrales en los Planes de Desarrollo Territorial de cada Alcalde de la ciudad de Santa Marta, no responden a un solo objetivo, como tampoco responden a una tendencia sostenida de política de superación de la pobreza, sino a un conjunto de objetivos disímiles y otros, como el caso de la educación, la primera infancia, la erradicación del hambre, el analfabetismo y el acceso a empleo digno, interrelacionados. El contraste entre los Ejes centrales de los diversos Planes Territoriales de Desarrollo y el efecto deseado, como veremos en el siguiente capítulo, cumplieron los objetivos parcialmente en algunos casos y ningún objetivo en otros, generando ineficacia e ineficiencia, al malversar recursos públicos destinados para los servicios sociales básicos (SSB), como veremos en el capítulo 3.

3. Evolución de los Indicadores de Pobreza

Como expusimos en las consideraciones metodológicas, Colombia, aunque ha avanzado en el cálculo de la pobreza al ritmo de las tendencias mundiales, éstas no han cobijado a todo el territorio nacional, por lo que ubicar la posición de la ciudad de Santa Marta en el contexto nacional se hace casi imposible para el periodo objeto de estudio, toda vez que hay limitación en la existencia de datos históricos. Para ello se hizo necesario realizar ajustes con la información de que se dispone para alcanzar la máxima coherencia.

Pobreza Monetaria

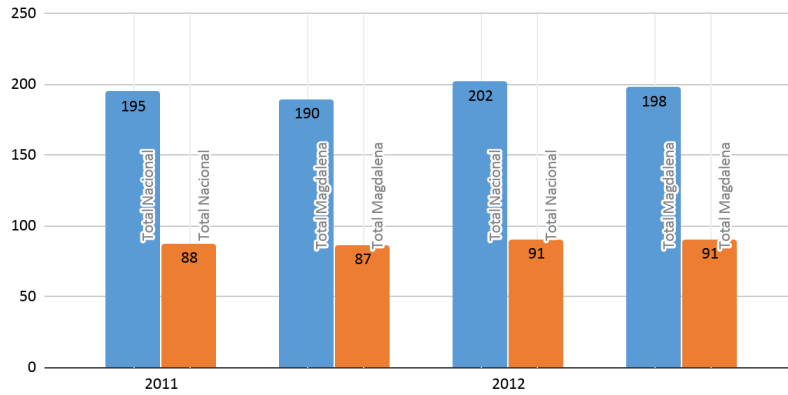
El Departamento del **Magdalena** está ubicado al norte de Colombia, en la Región Caribe (también denominada Atlántica). Posee una superficie total de 23.188 km². Para el año 2017 su PIB per cápita era de US\$ 3.808 y su Índice de Desarrollo Humano se situaba en 0.785 en el año 2011, ubicándose en el puesto 21 de 33 Departamentos. En el año 2018 su población era de 1.298.562 habitantes, según cifras de proyección del DANE, distribuida en 30 municipios.

La economía del Departamento del Magdalena se centra en actividades agrícolas con cultivos como algodón, arroz, banano, palma africana, tabaco y frutales. Asimismo, posee grandes extensiones dedicadas a la ganadería.

Para el año 2012 el ingreso per cápita del Departamento del Magdalena fue de CO\$ 303.722, con un incremento del 11,1% respecto al año 2011. El DANE calculó las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema para el Departamento del Magdalena para los periodos 2011 - 2013, cuyos resultados son los siguientes:

Gráfico 2

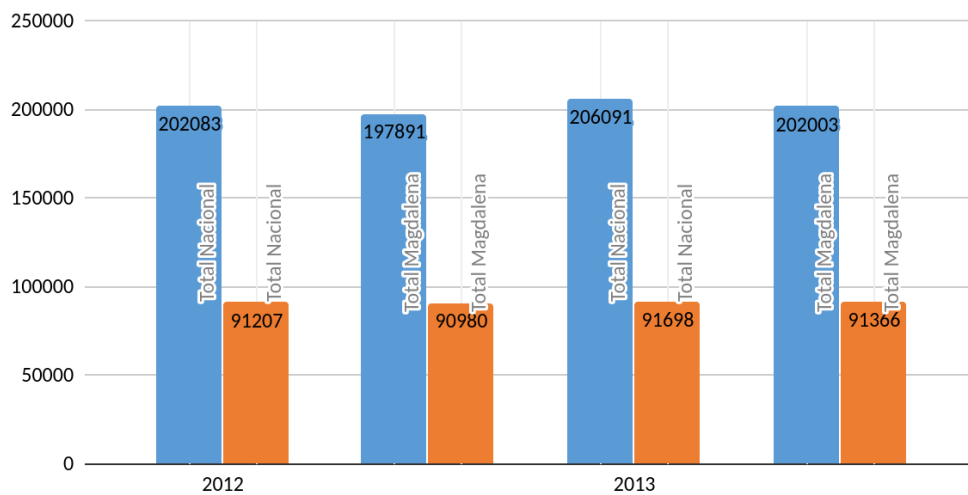
Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2011 - 2012



Fuente: DANE - Cálculo con base GEIH

Gráfico 3

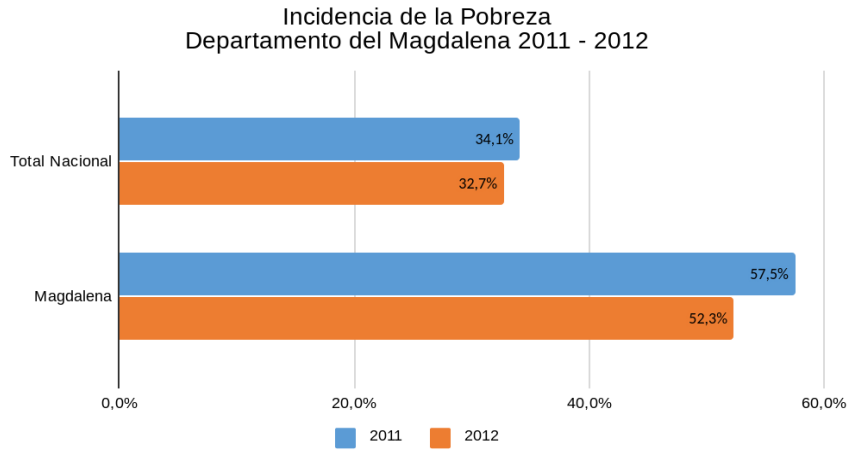
Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2012 - 2013



Fuente: DANE - Cálculo con base GEIH

La incidencia de la pobreza en el Departamento del Magdalena para el año 2011 alcanzó el 57,5% y para el año 2012 el 52,3%, muy por encima del total nacional que ascendía en 2011 y 2012 a 34,1% y 32,7%, respectivamente (Ver Gráfico 4).

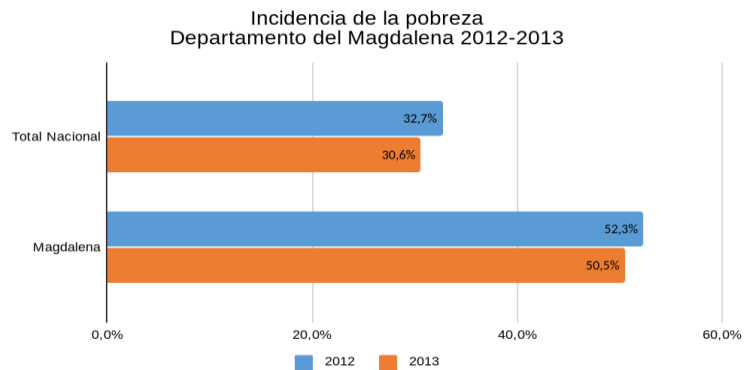
Gráfico 4



Fuente: DANE - Cálculo con base GEIH

La incidencia de la pobreza durante el año 2013 en el Departamento del Magdalena disminuyó 2,2 puntos porcentuales en comparación con el año 2012, ubicándose en 50,5% (Ver Gráfico 5), mientras que el ingreso per cápita promedio del Departamento fue de CO \$308.861 y en el año 2014 de CO\$ 327.993, con un incremento del 5,86%.

Gráfico 5



Fuente: DANE - Cálculos con base GEIH

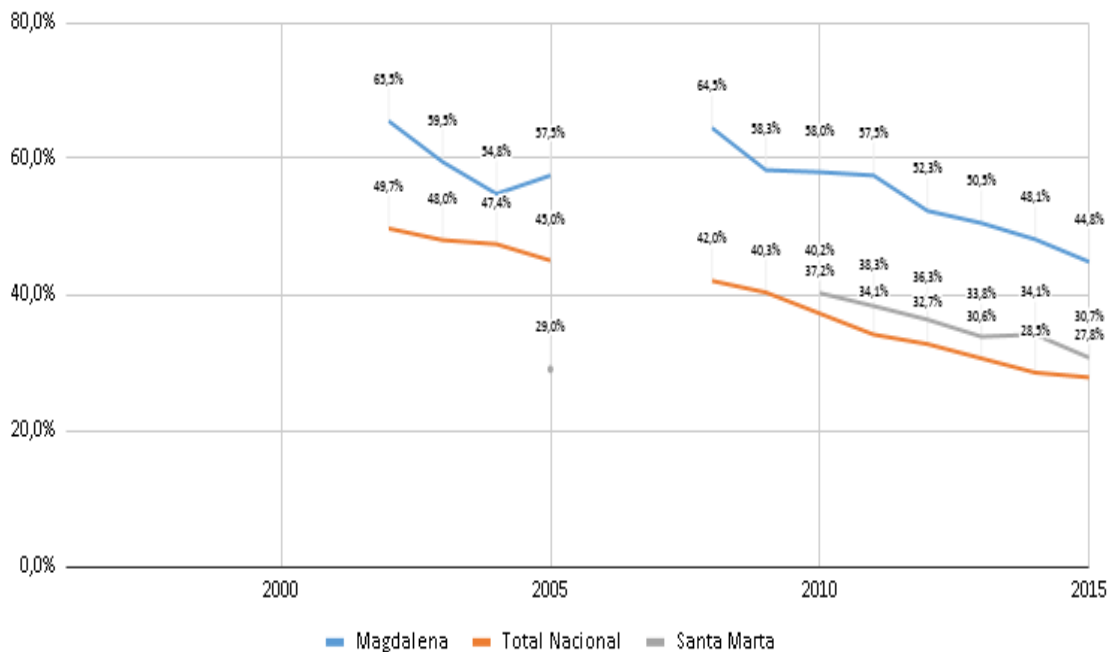
La ciudad de **Santa Marta** es la capital del Departamento del Magdalena. Su economía se basa principalmente en el turismo (PNUD; Alcaldía de Santa Marta;

2012: 13), el comercio, los servicios portuarios, la pesca y la agricultura. Sus productos agrícolas esenciales son: banano, café, cacao, frutas y yuca.

De los datos de que se disponen sobre pobreza en el Departamento del Magdalena y su capital, Santa Marta, tenemos un comparativo entre el total nacional, el Departamento y la ciudad de Santa Marta, ubicando a la ciudad de Santa Marta y al Departamento del Magdalena aún por encima del promedio nacional para el periodo 2010 - 2015 (Ver Gráfico 6).

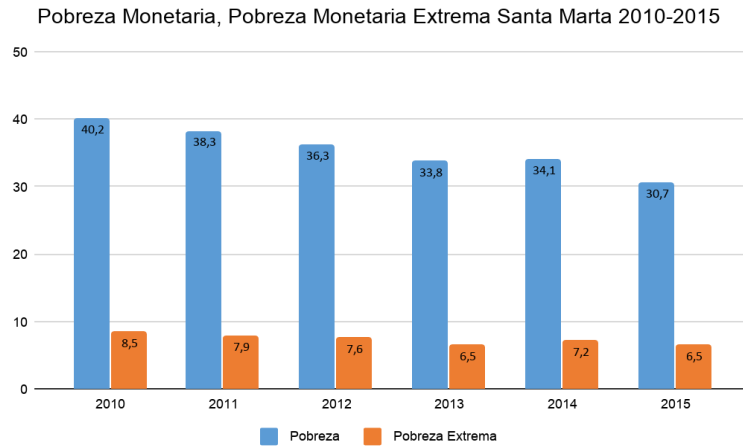
Gráfico 6

Incidencia de la pobreza 2002 - 2015



Fuente: DANE, cálculos con base GEIH. Para 2006 y 2007 no se publican cifras de pobreza debido a problemas en los datos relacionados con el cambio entre la Encuesta Continuada de Hogares (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Gráfico 7



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2010-2018). Fecha de publicación: 3 de mayo de 2019

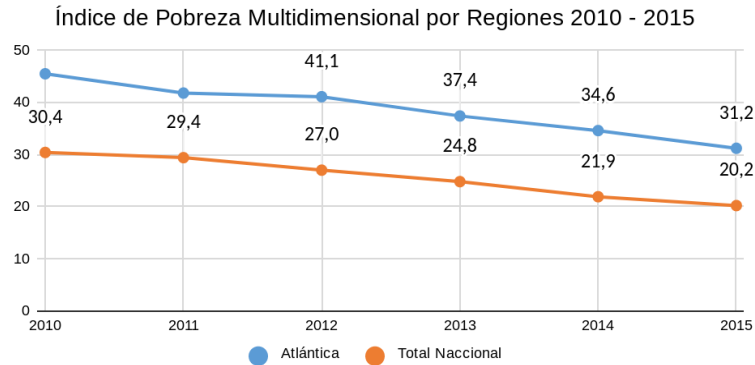
Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

Pobreza Multidimensional

Los resultados de la pobreza dimensional en el Departamento del Magdalena muestran diferencias abismales entre los municipios y su capital, la ciudad de Santa Marta. Esta última presentó una incidencia de la PM sutilmente por debajo del promedio nacional (50,4%), mientras que el resto de municipios presentó una incidencia de PM superior al 80% (PNUD; Alcaldía de Santa Marta; 2012: 20).

La incidencia de la pobreza multidimensional para la ciudad de Santa Marta, según cálculos del Departamento Nacional de Planeación utilizando datos del Censo 2005, es de 48,56%, siendo la urbana, equivalente a 46,33% y la rural al 76,6%, mientras que para la Región Caribe o Atlántica, la pobreza multidimensional ajustada, tomando datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE, arrojó los siguientes datos:

Gráfico 8



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida

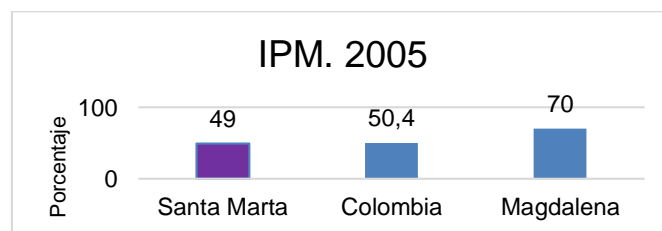
El PNUD (2012) ha señalado que en el año 2011 la pobreza multidimensional en la ciudad de Santa Marta afectó a aproximadamente 222.881 personas, presentándose las mayores carencias en los componentes de: tasa de empleo formal, logro educativo, tasa de dependencia económica, aseguramiento en salud y acceso a servicios para la primera infancia.

Cabe señalar que las variables que acrecentaron la privación fueron, según el PNUD (2012), las siguientes:

| Variable | 2010 | 2011 |
|---|--------|-------|
| Inadecuada eliminación de excretas | 12,0 % | 14,5% |
| Barreras de acceso a servicios de salud | 6,9% | 8,2% |

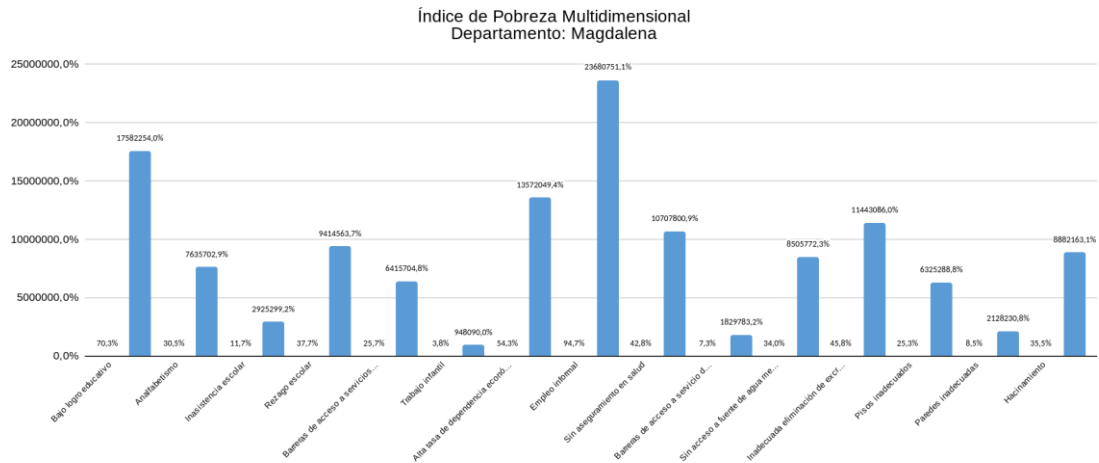
Fuente: elaboración propia con base en el PNUD (2012) *Santa Marta 2012. Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Bogotá; CODICE

Gráfico 9



Fuente: Cálculos del DNP con datos del censo 2005, DANE. Tomado de: PNUD (2012: 21)

Gráfico 10



Como podemos observar en el Gráfico 10, las personas en condición de pobreza mantuvieron por décadas las mismas características: altas tasas de empleo informal, bajo logro educativo y altas tasas de dependencia equivalente a mayor número de niños por adulto, en ese mismo orden. Por ello veremos en el siguiente capítulo cuál fue el papel de las instituciones estatales en la erradicación de la pobreza y la promoción de las libertades.

4. El papel de las Instituciones en la Erradicación de la Pobreza y la Promoción de las Libertades

Colombia ha reducido la pobreza de renta a través del crecimiento económico; Sin embargo, la pobreza real, aquella basada en las capacidades de cada individuo, aunque es menor, la posibilidad de que un individuo caiga en ella, es mucho mayor²⁵.

Las políticas sociales formuladas en cada uno de los planes de desarrollo territoriales, aunque brindaron en su momento oportunidades normativas a los ciudadanos en materia de superación de la pobreza, los resultados vistos en el Capítulo 2 de este informe muestran que se distanciaron de la realidad, entre otras cosas, por el enfoque económico aplicado en la ciudad de Santa Marta y los intereses rentistas de algunos gobiernos.

Como en el esquema de planes de desarrollo y políticas sociales, la ciudad de Santa Marta, durante el periodo estudiado, contó con dos tipos de instituciones: i) las extractivas, asociadas al modelo neoliberal, y ii) las inclusivas, asociadas al modelo de desarrollo humano.

Instituciones Extractivas

En el año 1999 la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación dictó medida de aseguramiento sin beneficio de libertad provisional contra el ex Alcalde Edgardo Vives Campo por irregularidades en el manejo de los recursos

²⁵ De acuerdo al DANE, en el año 2018 la pobreza monetaria en Colombia fue de 27% en todo el territorio nacional, mientras que la pobreza multidimensional fue de 19,5%. Sin embargo, del total nacional, 190.000 personas cayeron en la pobreza monetaria, mientras que 1.107.000 cayeron en la pobreza multidimensional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2018>

de la salud y la educación (El Tiempo; 1999). Asimismo, la Procuraduría General de la Nación demostró parentesco en segundo grado de consanguinidad²⁶ entre el Alcalde Vives Campo y los socios de la Sociedad Colombiana de Zonas Francas S.A. (El Tiempo; 2000), ganadores de la licitación para la construcción del Complejo Turístico Pozos Colorados.

En este caso se puede apreciar cómo en la ciudad de Santa Marta en el periodo 1996 - 1998 existió una relación sinérgica entre las instituciones políticas y el fortalecimiento de empresas familiares, las cuales eran controladas por una élite dominante, cuyo poderío político-electoral era robustecido con la riqueza económica de las empresas.

En el año 2000 el Alcalde Jaime Solano Jimeno fue suspendido de su cargo por el Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación²⁷ por irregularidades en la contratación de proyectos de remodelación de las instituciones educativas distritales y por el no pago de aportes parafiscales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)²⁸. En su reemplazo fue encargado el Secretario de Gobierno, Rafael Díaz Pérez, quien ejerció por 2 días, ya que el 1° de enero de 2001 asumiría el Alcalde electo, Hugo Gnecco Arregocés.

²⁶ Al respecto, J. Robinson y D. Acemoglu en *Por qué Fracasan los Países* (2012) señalan que “las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio del poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad” (pág. 103).

²⁷ Al respecto ha dicho la Misión de Observación Electoral (MOE) en su “Monografía Político Electoral. Departamento del Magdalena”, que Jaime Solano “fue, en 1998, alcalde de Santa Marta, con el respaldo de la familia Vives. Solano estuvo detenido y no concluyó su mandato por múltiples investigaciones por corrupción e irregularidades, adelantadas por la Fiscalía y la Procuraduría, por lo que el Gobierno de Andrés Pastrana lo separó del cargo” (p. 39). Ver también, El Tiempo (2001) “Detenido Jaime Solano Jimeno”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-430451> [Consultado el 6/04/2020].

²⁸ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una entidad pública encargada de la prevención y atención de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias de Colombia.

En cuanto a este último, huyó a Venezuela, fue pedido en extradición²⁹ y condenado a 10 años de cárcel por el desfalco de 2,25 millones de dólares durante su gobierno (MOE; s.f.). Asimismo, investigaciones de la Fiscalía General de la Nación señalan que Hugo Gnecco realizó alianzas con Alias 'Jorge 40', temido jefe paramilitar del norte de Colombia, para salir elegido Alcalde de la ciudad de Santa Marta, lo cual dio origen a las Convivir³⁰ Sociedad Guaymaral Ltda. (Las 2Orillas; 2019).

Por otro lado, el Alcalde José Zúñiga Riascos el año 2009 aceptó los cargos (El Tiempo; 2009) por el delito de concierto para delinquir agravado y constreñimiento al electorado y fue condenado por un Juzgado Penal quien determinó que la alianza que hizo Zúñiga Riascos con el jefe paramilitar del 'Bloque Resistencia Tayrona', Hernán Giraldo Serna³¹, fue clave para su elección como Alcalde en el periodo 2004 - 2007. Fue este último quien, basado en el terror, obligó a los habitantes de corregimientos y veredas de la Sierra Nevada de Santa Marta a votar por Zúñiga Riascos en las elecciones de 2003 (Semana; 2009).

Además, Zúñiga Riascos, durante su gobierno, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cobijar a la Alcaldía de Santa Marta a la Ley 550 de 1999, o Ley de Reestructuración de Pasivos, debido a la crisis financiera, económica y

²⁹ Ponencia del Magistrado Héctor Coronado Flórez, "Sala de Casación Penal acordó extradición de ciudadano de nacionalidad colombiana", 21 de diciembre de 2006.

³⁰ Sobre 'Las Convivir', leer ÁLVARO, Miriam (2009) "De las Armas a la Desmovilización. El Poder Paramilitar en Colombia". En: *Revista Internacional de Sociología*, vol. 67, n° 1. Disponible en: <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/122>. [Consultado el: 28/09/2019]

³¹ Durante su comparecencia ante la Fiscal de Justicia y Paz, Zenaida López Cuadrado, Giraldo Serna señaló que "casi todos los políticos en Santa Marta, entre ellos Edgardo Vives, el primero que comenzó a andar por allá, se reunieron conmigo en la Sierra". Además, afirmó que "también estuvieron Miguel Pinedo, Luis Vives Lacotoure, Trino Luna, Francisco Zúñiga, y en tiempos pasados José Domingo Dávila, quien fue Gobernador del Magdalena". Durante la misma audiencia en Justicia y Paz, Giraldo puntualizó que apoyó "a Edgardo Vives, le hicimos campaña a Miguel Pinedo, le pusimos votación a Hugo Gnecco, a Trino Luna Correa y a Francisco Zúñiga, a quien le pedimos un colegio de bachillerato en la parte alta de la Sierra Nevada de Santa Marta y creo que ya lo están terminando". Tomado de: El Mundo (19 de septiembre de 2017) "Ex Jefe «para» Salpicó a Políticos" (nota de prensa). Disponible en: <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=64640> [Consultado el 5/04/2020].

administrativa de la misma, que para la época presentaba pasivos superiores a los 104 mil millones de pesos. El proceso de reestructuración de pasivos duró 11 años (culminó en el año 2013) cuando el Alcalde Carlos Caicedo Omar presenta a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda informes financieros, jurídicos y fiduciarios que garantizaban la estabilidad financiera e institucional de la Alcaldía.

Los recursos públicos cooptados tuvieron una doble destinación: 1) para el robustecimiento de grupos paramilitares al mando de Hernán Giraldo Serna, que además de tener como ‘misión’ el control armado ilegal de la Sierra Nevada de Santa Marta, se dedicaba a actividades de narcotráfico (El Tiempo; 2019), y 2) para preservar un mínimo de poder político³² y económico; como lo han señalado J. Velasco y otros (2018):

“Asimilaron la riqueza de los marimberos y aprovecharon la violencia paramilitar para contener a la guerrilla. En especial, se valieron de los crecientes recursos del sector público y de su control de la política local para disponer de un flujo permanente de capital que utilizaban para enriquecerse y para preservar un mínimo de legitimidad entre los sectores más excluidos mediante el uso del clientelismo”. (Velasco y otros; 2018: 183).

El mandato del Alcalde Juan Pablo Diazgranados también estuvo lleno de dudas en cuanto a corrupción, especialmente por contrataciones irregulares con dineros de la educación. De acuerdo a la Procuraduría General de la Nación, la contratación que hacía el Alcalde Juan Pablo Diazgranados “pudo transgredir el

³² En Velasco y otros (2018) podemos encontrar, a manera de contextualización, un “Perfil de los Políticos que fueron apoyados por el Bloque Norte para ganar elecciones de Congreso, Gobernación del Magdalena y Alcaldía de Santa Marta”, dentro de los que se destacan: José Domingo Dávila Armenta (Gobernación), Alfonso Campo Escobar (Cámara de Representantes), Luis Eduardo Vives Lacotoure (Senado), José Gamarra Sierra (Cámara de Representantes), Salomón Saade (Cámara de Representantes), Fuad Rapag Mattar (Asamblea y Senado), Trino Luna Correa (Gobernación), Jorge Caballero (Cámara de Representantes), Karelly Lara Vence (Cámara de Representantes), Rodrigo Roncallo Fandiño (Cámara de Representantes), José Francisco Zúñiga Riascos (Alcaldía de Santa Marta) y Dieb Maloof (Senado). De los anteriores, los tres primeros son “oligarcas tradicionales”, los cuales son definidos por Velasco (2018) como “miembros de las familias tradicionales que concentraban la riqueza material y desde allí influenciaban las instituciones de gobierno” (p. 196).

deber de selección objetiva y el principio de transparencia” (PGN; 2008). Finalmente fue suspendido por el incumplimiento de las coberturas establecidas, del porcentaje máximo de proyectos de inversión y por destinación indebida de recursos de regalías y compensaciones.

Instituciones Inclusivas

Como se mencionó anteriormente, en el año 2013 se finalizó el acuerdo de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), demostrando que la Alcaldía de Santa Marta tenía capacidad económica y financiera. Con presupuesto y autoridad política y administrativa, se comenzó por crear las capacidades burocráticas adecuadas y que guardaran relación con la eficacia y eficiencia estatal y con las perspectivas de la ciudadanía para los próximos años.

Debido a que la superación de la pobreza exige una institucionalidad fortalecida, durante el periodo 2012 – 2015 se creó, como complementaria a las capacidades burocráticas, una institucionalidad de género, tendiente a incorporar en altos cargos directivos al 50% de mujeres, sobrepasando en un 20% la cuota mínima de género establecida por la Ley 581 de 2000 y **teniendo como fundamento que la pobreza afecta en mayor medida a mujeres, niños y niñas**. Dicha institucionalidad contó con la asistencia técnica de ONU Mujeres y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e incorporó los principios establecidos en la Plataforma de Acción de Beijing, de la Convención Belém do Pará, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la CEDAW, entre otros.

Por otra parte, se inició el trabajo de articulación con la sociedad civil para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Se abrieron espacios de diálogo con las mujeres, las personas en condición de discapacidad, las comunidades étnicas, los movimientos LGBTIQ, los adultos mayores, las organizaciones religiosas, los jóvenes, las agremiaciones empresariales, entre otras, poniendo en marcha acciones que permitían mayor inclusión y permiten una mayor distribución del poder político en manos de la ciudadanía, como

consagra la CPC de 1991, lo que ha dificultado que las élites dominantes socaven las bases del incipiente Desarrollo Humano.

Como mencionamos anteriormente, la capacidad regulatoria del Estado relacionada con los servicios públicos, es fundamental para la economía y para garantizar una óptima calidad de vida de la ciudadanía³³. Debido al inicio del proceso de reforma de las instituciones públicas, a través de la desprivatización de los servicios públicos, los cuales fueron puestos bajo la administración de empresas privadas casi en su totalidad por medio de concesiones que respondían al modelo neoliberal, limitando al Estado a unas pequeñas tareas, hubo tensiones casi irreconciliables. La institucionalidad pública en la ciudad de Santa Marta, durante el periodo 1996 - 2011, se centraba únicamente en el pago de salarios a docentes de las instituciones educativas públicas y a la prestación del servicio de salud a través de un régimen subsidiado por el mismo Estado.

La privatización de los servicios públicos y la corrupción en la Alcaldía de Santa Marta, tal como fue referenciado en el apartado de «Instituciones Extractivas», afectaron las condiciones de calidad y cantidad de servicios como el de agua potable y saneamiento básico. Por lo anterior, y velando por la eficiencia, eficacia y equidad en el Estado, el Alcalde Caicedo inició el proceso de desprivatización de algunos servicios públicos, a precios accesibles para los más pobres.

Como producto de esa reforma, hoy el agua potable es suministrada por la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta (ESSMAR)³⁴, mientras que el alumbrado público y el servicio de aseo es prestado por una sociedad mixta bajo las condiciones de control y regulación del Estado. El servicio de electricidad es prestado por una empresa privada, cuya regulación compete, por

³³ La variable de inadecuada eliminación de excretas oscilaba entre el año 2010 y 2011 entre el 12,0% y el 14,5% según el informe del PNUD y la Alcaldía de Santa Marta (2012) "Santa Marta 2012 – Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Bogotá; CODICE.

³⁴ Revista Dinero (17 de abril de 2017) "Metroagua no va más: ESSMAR Manejará el Acueducto y Alcantarillado Samario". Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/metroagua-entrega-a-essmar-el-acueducto-de-santa-marta/244209> [Consultado el: 6/04/2020].

reglamentación, al Presidente de la República, según la Ley 143 de 1994, produciendo un comportamiento oportunista por parte de la empresa de electricidad a través de una mala prestación del servicio y precios impagables para los más pobres.

El proceso de reforma iniciado por Caicedo Omar, como era de esperarse, produjo una serie de tensiones políticas: el Concejo de la ciudad rechazaba lo enviado por el Ejecutivo, los congresistas oriundos del Departamento del Magdalena obstaculizaban los proyectos asumidos con financiación nacional. Y las empresas propietarias de las élites que dominaron la ciudad en el pasado junto con sus aliadas, redujeron su aporte tributario para desestabilizar al gobierno de turno. En consecuencia, todo ataque a la élite política era “un ataque contra la organización” (Baras; 1991: 13).

Los factores antes mencionados fueron incentivo para que en la ciudad de Santa Marta se crearan las condiciones para las instituciones inclusivas y se creara un círculo virtuoso entre distribución igualitaria de la renta y distribución igualitaria del poder político. Tal como lo han afirmado D. Acemoglu y J. Robinson: “solamente cuando muchos individuos y grupos tienen voz en las decisiones y el poder político para sentarse en la mesa, empieza a tener sentido la idea de que todos deben ser tratados con justicia” (2012: 360).

5. Participación Ciudadana y Derechos Políticos Electorales

En Colombia las elecciones territoriales para elegir Gobernadores, diputados de la Asamblea, Alcaldes y Concejales, se realiza cada cuatro años desde el año 2004; así lo estipuló el Acto Legislativo 01 de 2003, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Antes de ese año, los alcaldes eran elegidos por periodos de dos y luego de tres años. En 1992 se realizaron las primeras elecciones populares de Gobernadores³⁵, ‘estrenando’ la nueva Constitución Política, cuyos ejes principales, en materia política, fueron eliminar el bipartidismo representado en el Frente Nacional³⁶ y aperturar el multipartidismo, así como eliminar el clientelismo y el autoritarismo³⁷ que por décadas puso en duda la legitimidad de la democracia en Colombia.

Así, en la ciudad de Santa Marta, el Alcalde Edgardo Vives Campo (1995 - 1997), tuvo el histórico privilegio de estrenar el nuevo régimen político colombiano y de “facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (art. 2. C.P.C. 1991). La participación de la que habla la Constitución Política de 1991 no se agota en las elecciones periódicas, sino, sobre todo, en la apertura de espacios de diálogo con la ciudadanía, tales como cabildos abiertos, consejos de planeación, plebiscitos, acciones populares, juntas de servicios públicos, entre otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 134 de 1994.

Participación Ciudadana

³⁵ La CPC del '91 estableció la Elección Popular de Gobernadores. Antes de la Constitución del '91 éstos eran elegidos por el Presidente de la República.

³⁶ El Frente Nacional fue un pacto político entre liberales y conservadores desde el año 1958 hasta 1974 y consistía en el reparto burocrático entre estos dos partidos, la escogencia de candidato presidencial alternando entre liberales y conservadores y la distribución igualitaria de las curules del Parlamento.

³⁷ Ramos Jiménez, Alfredo (2001) *Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas*. Mérida; Centro de Investigación de Política Comparada; Universidad de los Andes. P. 183

El proceso de descentralización iniciado con la Constitución Política de 1991 tenía como fin acrecentar el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales, así como el fortalecimiento de la democracia y la autonomía territorial. Sin embargo, el reto se ubicaba en evitar que los recursos transferidos fueran capturados por la élite política dominante, debido a que la situación previa había creado un marco “desfavorable para la Administración”³⁸ debido a “la elevada rotación de alcaldes y gobernadores y su reducido arraigo local”³⁹.

Lo anterior posee, a mi parecer, dos supuestos: 1) gobernar la ciudad debe estar mediado por una vocación gerencialista, así como el empoderamiento de la ciudadanía para que controle el aparato burocrático, y 2) los procesos de participación ciudadana deben ser promovidos ‘de arriba hacia abajo’ por medio de diseños y acuerdos institucionales.

A casi 30 años del proceso de descentralización en Colombia, la evaluación de la gestión participativa, entendida como la aplicación de instrumentos que impliquen consulta y control ciudadanas, aún es incipiente. No obstante, en el año 2012, en el gobierno de Carlos Caicedo, se iniciaron experiencias exitosas de presupuesto participativo⁴⁰. La primera inició con la instalación del VII Encuentro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos, que tuvo como sede a la ciudad de Santa Marta⁴¹.

Con respecto a los antecedentes, **ningún Alcalde, desde el año 1995, había implementado ejercicios de participación ciudadana o formulado**

³⁸ DNP (2002) *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década*. Tomo I Marco Conceptual y Resultados de Progreso Municipal. Bogotá; Imprenta Nacional de Colombia.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ La idea de Presupuesto Participativo está basada ligada principalmente con debates académicos sobre la relación “entre democracia participativa y democracia representativa, entre sociedad civil y democracia, así como a aspectos referidos al desarrollo institucional” (Velásquez, Fabio y Esperanza González; 2010: 68).

⁴¹ Ver: <http://viva.org.co/lobbying/red-de-pp/299-vii-encuentro-de-la-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo>

esquemas de construcción de tales presupuestos y/o espacios de participación y diálogo. La relación existente entre la ciudadanía y los gobiernos distritales se realizaba únicamente a través de los Líderes Comunales, quienes eran los receptores de las coimas gubernamentales, traducidas éstas en ‘ayudas’, favores personales y/o tráfico de influencias para luego intercambiarlas por votos, como se señaló en el capítulo sobre las élites políticas de la ciudad.

Durante el periodo de gobierno de Caicedo Omar (2012 - 2015) se realizaron múltiples asambleas para identificar los problemas y necesidades principales de las comunidades para, posteriormente, realizar una priorización con ayuda de un equipo técnico y ejecutarlas. La financiación y ejecución de las obras estuvo a cargo del aparato burocrático. Aunque la ciudadanía se concentró en el diagnóstico, también tuvo un papel fundamental en las fases de control y fiscalización de los recursos, como herramienta indispensable para evidenciar el logro de los objetivos. El esquema de seguimiento y evaluación ha sido un proceso concertado entre los entes territoriales y el Departamento Nacional de Planeación (DNP; 2002: 7).

Para el fortalecimiento de la participación ciudadana se implementaron las llamadas ‘Escuelas de Liderazgo’, las cuales tenían como objetivo la cualificación de la ciudadanía en la construcción de un orden democrático de alta intensidad. De las Escuelas de Liderazgo se graduaron aproximadamente 1.500 líderes y lideresas que conforman hoy organizaciones de mujeres, campesinas, religiosas, educativas, de jóvenes, comunales, étnicas, de partidos políticos, universitarias, sindicatos, entre otros; y se dispuso herramientas pedagógicas que permitieron socializar y democratizar el conocimiento.

Privación de Derechos Electorales

Como hemos mencionado, la Constitución Política de 1991 reformó el sistema político colombiano aperturando el sistema al multipartidismo (1991 - 2002), en

el cual llegó a tener más de 70 organizaciones partidistas⁴². Para solucionar la llamada ‘crisis de partidos’ se realizó una reforma a la Constitución a través del Acto Legislativo 01 de 2003, para implementar un multipartidismo moderado (2003 - hoy) donde solo siete u ocho tienen hoy representación en el Parlamento. No obstante lo anterior, vale la pena señalar que la diversidad política se fue decantando, en parte, por el conflicto armado interno que vivía el país desde que se instituyó La República hacia el Siglo XIX. Desde entonces, según el CIDOB (s.f.), los grupos armados al margen de la Ley (guerrillas, paramilitares, entre otros)

“han justificado el uso de la violencia por considerarla el único método para poder transformar la sociedad [...] Así, pues, la factura creada por las desigualdades, el uso de la violencia y la lucha por el poder han marcado las dinámicas sociales y políticas que han tenido lugar en Colombia desde que se instauró La República (S. XIX) hasta el día de hoy [...]”. (CIDOB; s.f.)

La expansión de grupos de guerrillas y de grupos paramilitares, como mecanismos asociativos de sustitución del Estado, ha tenido graves consecuencias en el ámbito económico, social y político. **Especialmente en este último por la infiltración de estos grupos en la política colombiana a través del establecimiento de alianzas con políticos regionales y partidos, llamado ‘el escándalo de la parapolítica’ (López y Sevillano; 2008 / Robinson, Acemoglu y Santos; 2013).**

Durante el periodo objeto de análisis, los grupos paramilitares ejercieron una poderosa influencia en la política local, especialmente en los Departamentos de Magdalena, Córdoba, Sucre y Cesar. Los elementos que constituyen su accionar van desde la imposición de cuotas a candidatos y partidos para poder hacer campaña, hasta el asesinato de los candidatos que no se sometían a sus preceptos. Al respecto, Diana Hoyos (2009) señala que:

⁴² Al respecto puede verse: Wills Otero, Laura (2011) “La Constitución de 1991 y el Sistema de Partidos Colombiano: Dos Décadas de Reconfiguraciones Políticas”. *Revista Ciudad Paz-ando*, Vol. 1, n° 1. Bogotá; Universidad Distrital Francisco José de Caldas. pp. 5-16.

“Frente a lo electoral, los grupos paramilitares desarrollaron diversas estrategias que afectaron en mayor o menor medida condiciones fundamentales de la democracia electoral, como son la libertad de oferta, la libertad de demanda y la protección. En cuanto a la libertad de oferta [...] En algunos escenarios estos actores armados lograron restringir la oferta de partidos y candidatos mediante la prohibición o limitación de la participación de ciertos candidatos en los comicios electorales, el establecimiento de cuotas a los candidatos interesados en hacer campañas e incluso, la designación de candidatos propios⁴³. Por otro lado, los grupos paramilitares recurrieron a estrategias de intimidación y presión al electorado para que votara por aquellos candidatos afines a sus intereses” (Hoyos; 2009: 15).

En este escenario, caracterizado por el terror, las libertades políticas de la ciudadanía se veían restringidas. Sin embargo, cabe señalar que en algunos casos, la política no se ejercía bajo presión de los grupos armados ilegales, sino que algunos candidatos decidieron compartir abiertamente el proyecto de expansión paramilitar para ‘refundar la patria’⁴⁴.

Es importante aclarar que la privación de derechos electorales sufridas durante el periodo objeto de análisis, no se debe únicamente a la presencia e infiltración de grupos paramilitares en la política colombiana; ello dependió, en el contexto geográfico, de la solidez que tenían los grupos paramilitares en el territorio. Sin embargo, no se debe suprimir el hecho de que la presencia de ambos grupos, tanto de guerrillas como paramilitares, tuvo efectos adversos sobre la participación política de la ciudadanía, que además requería de ciertas

⁴³ En el Departamento del Magdalena se designó como candidato propio y único del Bloque ‘Resistencia Tayrona’ al señor Trino Luna Correa, quien posteriormente fue condenado por concierto para delinquir agravado por vínculos con grupos paramilitares. Posteriormente el señor Luna Correa y su hermano, el jefe paramilitar conocido como alias, ‘el cóndor’, avalaron la candidatura de Luis Miguel ‘el Mello’ Cotes, sobrino de la actual Gobernadora del Departamento del Magdalena.

⁴⁴ “Refundar la Patria” es el término acuñado por los jefes del Estado Mayor de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el llamado ‘Acuerdo de Ralito’, un documento en el cual más de 50 políticos de distintas zonas del país se comprometían con los altos jefes paramilitares a “construir una nueva Colombia”. Por el Magdalena firmó el Parlamentario del Partido Conservador, Alfonso Campo Escobar.

condiciones como, por ejemplo, el acceso a recursos económicos, sociales y culturales para que el ejercicio de la ciudadanía no fuera “un estatus puramente formal” (Campero; 2007: 67).

Capacidad de Agencia

La exclusión de la ciudadanía de las condiciones materiales para ejercerla se presenta como gran obstáculo para que los individuos pudieran poseer capacidad de agencia, la cual es una interpretación de A. Sen (2000: 28) del desarrollo como libertad, basada en un refuerzo mutuo donde los individuos, “con suficientes oportunidades sociales [...], pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente”.

Ha puntualizado A. Sen que “las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como servicios públicos para financiar servicios sociales” (2000:28).

A. Meisel (1993) en *Economía Regional y Pobreza. El Caso del Caribe Colombiano 1950 – 1990* ha sugerido que “[...] la zona Caribe se ha caracterizado por un permanente rezago con respecto al país andino... [zona] que ha dominado la vida política y económica durante los últimos 150 años”. A su vez, la presencia de instituciones políticas extractivas, excluyeron a la ciudadanía de los espacios de debate público y reprodujeron la idea de discriminación y diferenciación social, evadiendo la idea de una igualdad jurídica para toda la ciudadanía.

Como hemos visto a lo largo del análisis, existió una exclusión en doble vía para poseer capacidad de agencia: i) exclusión de las oportunidades sociales, y ii) libertades políticas nulas o deficientes.

La primera ha sido presentada en el capítulo sobre **evolución de los indicadores de pobreza**. La segunda se presenta en la ciudad de Santa Marta como la visualización de los individuos como benefactores y no como agentes de cambio, “esta visión supone que la sociedad y las personas que la conforman constituyen el centro de toda reflexión sobre el desarrollo humano” (Calderón; 2007; 32). El Estado se dedicó, en por lo menos tres cuartos del periodo estudiado, a la realización de obras de infraestructura relacionadas principalmente con la construcción de vías que, aunque importantes, no se corresponden con políticas directas de superación de la pobreza, sino a políticas indirectas de crecimiento económico conexas a la competitividad del país tras la apertura de las fronteras económicas y la urgencia por implementar el modelo neoliberal en todo el territorio nacional.

Así, la ausencia de espacios de debate público y diálogo político y social fue el denominador común en el periodo 1996 - 2011 en la ciudad de Santa Marta. A pesar de que en 1991 la Constitución Política de Colombia abrió la posibilidad de la consolidación de la democracia, la ciudad de Santa Marta parecía vivir un régimen dictatorial donde los individuos no eran necesarios para la construcción de Estado y de sociedad y las exigencias de demandas de políticas de los actores y movimientos sociales eran fácilmente reprimidas por los grupos armados al margen de la Ley como ha sido referenciado anteriormente.

En el periodo 2012 – 2015, y así se continúa haciendo, con diversos matices, se entendió que las libertades políticas y los derechos humanos son constitutivos de las necesidades económicas, sociales y culturales de la ciudadanía; y la práctica de la democracia, un medio para alcanzar el florecimiento humano.

Conclusión

El Triángulo de Superación de la Pobreza

El poder asimétrico que disfrutaron unas cuantas familias, basado en acuerdos entre familias primero, y alianzas ilegales con grupos paramilitares luego, para la permeabilidad del Estado, tuvo costes significativos en el contexto social por la agudización de la pobreza y en el contexto político por la restricción de libertades individuales y colectivas, sobre todo, si se tiene en cuenta la baja intensidad de la ciudadanía samaria, al excluir a ésta de la participación, toma de decisiones y seguimiento y evaluación de los recursos destinados al mejoramiento de la calidad de vida en áreas claves del desarrollo.

Durante los años '90 del Siglo XX se abrió paso a un cambio de rumbo orientado a "alinear" las economías nacionales con la globalización, la consolidación de las democracias y a ampliar la protección social a más grupos poblacionales. Esta agenda internacional, si bien logró avances significativos en cuanto a la estabilidad económica en la región, no hubo progresos en términos de superación de los principales problemas de pobreza y exclusión social.

En el territorio, ese cambio de rumbo se dio de manera tardía, por lo que supervivió, hasta bien entrado el Siglo XXI, un modelo neoliberal conjugado con el incremento o ampliación del sector terciario o de servicios –ampliación que se dio a la deriva del Estado o a manera de *laissez faire*, si se me permite la metáfora–, específicamente del turismo como una de las actividades económicas en las que la ciudad tiene ventajas comparativas al concentrar diversos tipos de paisajes y que, aunque crece significativamente, pues aumenta su participación

en el PBI⁴⁵ y en la generación de empleo, esta última sigue teniendo alarmantes cifras de informalidad⁴⁶.

Asimismo, la ausencia de una política sostenida en el tiempo en materia de superación de la pobreza generó ineficacia e ineficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a los servicios sociales básicos (SSB) al mantener, las personas en condición de pobreza, las mismas características por décadas: altas tasas de empleo informal, bajo logro educativo y altas tasas de dependencia equivalente a mayor número de niños por adulto. Lo anterior muestra que la movilidad social en la ciudad de Santa Marta –correlacionada con la desigualdad– es baja⁴⁷ y se asocia con la baja escolaridad y el ingreso de los hogares en condición de pobreza.

Como vemos, la oportunidad de superación de la pobreza depende del tipo de instituciones que tengamos y de cómo funcionan en torno a la operacionalización de combinaciones posibles de capacidades y no al modelo económico *per sé*. Las economías del Este asiático son un gran ejemplo de cómo, socavando el prejuicio del modelo económico (Sen; 2001: 180), se permite la expansión de capacidades en torno a la educación, la asistencia sanitaria y los servicios públicos y en esto, las instituciones son fundamentales para responder a la pregunta: ¿qué debe priorizarse: la erradicación de la pobreza o el aumento de las libertades políticas?

Los casos de corrupción, el clientelismo y las alianzas con el paramilitarismo demostradas por la justicia colombiana, refuerzan la afirmación de que las instituciones en la ciudad de Santa Marta durante el periodo objeto de estudio, no fueron eficientes en la reducción y superación de la pobreza, aun teniendo no

⁴⁵ Según Meisel y Ricciulli (2018) el turismo, junto con los servicios comunales, sociales y personales, representan el 53% de la economía de la ciudad.

⁴⁶ Para el año 2017 la informalidad del sector turístico se ubicó en 54,23% en el Departamento del Magdalena, según cifras del SITUR (2017; 13).

⁴⁷ Al respecto, Romero (2006) señala que el recurso menos abundante en el Departamento del Magdalena ha sido el capital humano, lo que tiene efectos importantes en términos de pobreza y desigualdad.

sólo la responsabilidad, sino los instrumentos normativos para hacerlo, convirtiéndose en instituciones políticas extractivas en las que una élite particular despojó a la sociedad entera de las riquezas que les pertenecen a todos. De esta manera, puede considerarse que las instituciones políticas extractivas, lejos de solucionar los principales problemas en torno a la pobreza, los agravaron.

La experiencia en la apertura del Estado en el territorio⁴⁸ bajo el enfoque de Desarrollo Humano (2012 - 2015) implicó el surgimiento de un 'Nuevo Estado', al, entre otras acciones, regular los mercados de servicios sociales básicos, garantizando niveles mínimos de equidad e inclusión social, lo que conllevó a procesos de transformación social, cultural y política importantes y una variedad de consecuencias significativas que trazan, en el tiempo, oportunidades para el agenciamiento de la ciudadanía y la profundización de la democracia. Por lo que "el desarrollo humano es un aliado de los pobres más que de los ricos y los opulentos"⁴⁹, como bien nos señala A. Sen.

Sin duda, no existe un solo camino para evaluar las políticas de superación de la pobreza, toda vez que en ella intervienen una multiplicidad de apreciaciones. Lo que sí está claro es que tanto las instituciones como la ciudadanía juegan un importante rol en esta materia, no solo en términos de resolución de problemas y agenciamiento, sino, sobre todo, en términos de diálogo social y conformación de una agenda común.

Finalmente, propongo que, así como existe un triángulo de privaciones de capacidades básicas (Sen; 2001), debe existir un **Marco de Superación de la Pobreza** contenido en cada uno de los planes de desarrollo territoriales en los que se desplacen las élites políticas y se incorporen esquemas que permitan las libertades políticas, la implantación de instituciones inclusivas y capacidades

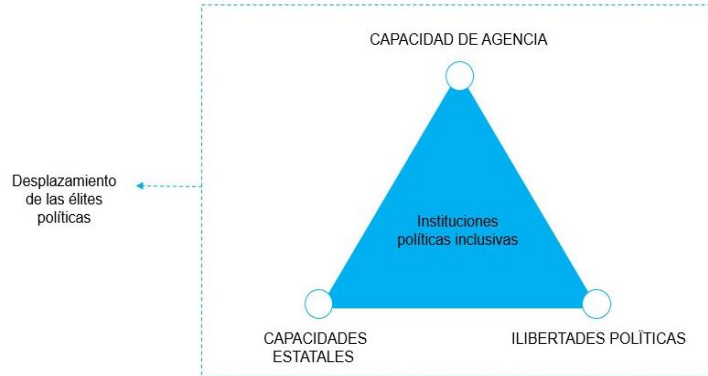
⁴⁸ Me refiero a la implementación de políticas de superación de la pobreza en el territorio, dado que, aunque la Constitución Política de Colombia de 1991 contaba con elementos normativos que la permitían, no se hizo o se hizo de manera parcial, por las razones señaladas a lo largo de este documento.

⁴⁹ Sen, Amartya (2001) *Desarrollo y Libertad*. Bogotá; Editorial Planeta. pág. 180.

estatales y el fortalecimiento de la capacidad de agencia de la ciudadanía. Con base en el razonamiento anterior, propongo el siguiente esquema:

Gráfico 11

Marco de Superación de la Pobreza



Si aceptamos el aporte esquemático presentado, debemos asumir que el ejercicio de los derechos políticos para la superación de la pobreza depende de los factores históricos que en ella convergen y de una institucionalidad dispuesta al debate público y la realización de acuerdos ciudadanos más o menos claros.

Referencias Bibliográficas

1. Acto Legislativo 01 de 2003 (julio 3). Diario Oficial n° 45.237 del 3 de julio de 2003.
2. AGUILERA, María (2000) "Perfil Socioeconómico de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta". En: *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, n° 17. Cartagena; Editorial del Banco de la República.
3. ÁLVARO, Miriam (2009) "De las Armas a la Desmovilización. El Poder Paramilitar en Colombia". En: *Revista Internacional de Sociología*, vol. 67, n° 1. Disponible en: <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/122>. [Consultado el: 28/09/2019]
4. ANGULO, Roberto y Natalie Gómez (2014) *Inclusión Social e Inclusión Productiva de los Beneficiarios del Programa Más Familias en Acción: Estudio de Caso Colombia*. CEPAL, Dirección de Desarrollo Social. Santiago; CEPAL.
5. ANGULO, Roberto, Yadira Díaz y Renata Pardo (2011) "Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2008". En: *Archivos de Economía documento 382*. Bogotá; DNP. pp 4-56
6. ARCHBOLD ROBINSON, Melvin (2010) "Los Movimientos Sociales: Factores de Incidencia". En: *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Boletín n° 66. PNUD. pp 17-20. Disponible en <http://www.revistadesarrollohumano.org>.
7. ARCHETI, Nélica (2014) *Cuestiones Metodológicas*. Material de cátedra Seminario de Tesis, Programa de Desarrollo Humano. Buenos Aires; FLACSO, sede académica Argentina.
8. BARAS, Monserrat (1991) "Las Élités Políticas". En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*; n° 10, septiembre – diciembre de 1991. Pp 9 – 24.
9. BENJUMEA, Paola (29/12/2011) "Alcalde Saliente de Santa Marta Entregó Balance de su Gestión". *El Tiempo*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10929521> [consultado el: 5/04/2020].
10. BHAGWATI, Jagdish (1988) "Poverty and Public Policy". En: *World Development* Vol. 16 n° 5. New York; Columbia University. pp 539-555.
11. Banco Interamericano de Desarrollo (2001) "Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Colombia: la Red de Solidaridad Social". Washington D.C. diciembre 10 y 11, 2001. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Colombia-La-Red-de-Solidaridad-Social.pdf> [Consultado el 5/04/2020].
12. BUTLER, Judith (2017) *Cuerpos Aliados y Lucha Política*. Bogotá; Paidós Básica.

13. CAICEDO; Carlos (2020) "Plan de Desarrollo (2012 - 2015) Santa Marta, Equidad para Todos. Primero los Niños y las Niñas". Santa Marta. Disponible en: <https://www.santamarta.gov.co/portal/archivos/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20Distrital%20de%20Santa%20Marta%202012-2015.pdf> [consultado es 5/04/20].
14. CALDERÓN, Fernando [Coord.] (2007) *Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática*. Argentina; Siglo XXI Editores.
15. CALDERÓN, Fernando (1995) "Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social". En: *Revista de la CEPAL n° 57*. pp 43-54.
16. Cámara de Comercio de Santa Marta (2000) *Indicadores Económicos 1999*. Santa Marta. Cámara de Comercio de Santa Marta.
17. CARDOSO, Fernando y Enzo Faletto (1977) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires; Siglo XXI Editores.
18. CARVAJAL, Beatriz (1997) "La Pobreza en Colombia 1886-1930. Estado, Iglesia y Ciudadanos". En: Asociación de Estudios Latinoamericanos de 1997. Guadalajara, México. abril 17 - 19 de 1997.
19. CIDOB (s.f.) "Conflicto en Colombia: Antecedentes Históricos y Actores". Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/conflicto_en_colombia_antecedentes_historicos_y_actores [Consultado el 6/04/2020].
20. Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Gaceta Constitucional n° 116 de 20 de julio de 1991.
21. CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo (2004) "Pobreza, Equidad y Eficiencia Social". En: *Cuadernos PNUD – MPS, Investigaciones sobre el Desarrollo Social en Colombia N° 1*. Bogotá; UNDP y Ministerio de la Protección Social.
22. _____ (2008) "Las Políticas Públicas al Servicio de los Derechos". En: seminario - taller 'Hacia la Consolidación de un Sistema de Promoción social'. DNP - CEPAL Bogotá. abril 29 de 2008
23. DAHL, Robert (1992) *La Democracia y sus Críticos*. Buenos Aires; Paidós.
24. DANE (2000) "Estimación De Líneas de Pobreza y de Indigencia a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994-1995". pp 155-162 Disponible en: <https://docplayer.es/15551702-Estimación-de-líneas-de-pobreza-y-de-indigencia-a-partir-de-la-encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-1994-1995-1.html> [consultado el 28/06/2019].
25. _____ (2010) "Metodología de Cálculo de las Cifras de Pobreza, Indigencia y Desigualdad". Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/noticias/Metodologia_pobreza_dane_DNP.pdf. [consultado el 28/06/2019].

26. DNP (2002) *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década*. Tomo I Marco Conceptual y Resultados de Progreso Municipal. Bogotá; Imprenta Nacional de Colombia.
27. _____ (2003) "Plan Nacional de Desarrollo (2002 - 2006) Hacia un Estado Comunitario. Bogotá; Imprenta Nacional de Colombia.
28. _____ (2007) "Plan Nacional de Desarrollo (2006 - 2010) Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos". Bogotá; Imprenta Nacional de Colombia
29. _____ (2017) "Pobreza Monetaria y Multidimensional Departamental: Necesidad de Políticas Públicas Diferenciadas". En: *Panorámica Regional 3ª edición*. Abril de 2017. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/prensa/publicaciones/publicación%201pm%20dptal.pdf>. [consultado el 8/05/2019].
30. _____ (2011) "Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y Meta del PND para 2014. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20\(IPM-Colombia\)%201997-2008.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20(IPM-Colombia)%201997-2008.pdf). [consultado el 8/05/2019].
31. DÍAZ-GRANADOS MOLINA, Gilberto (s.f.) *Los Díaz Granados. Genealogía*. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/58489909/Genealogia-Diaz-Granados-1>. [Consultado el 6/04/2020].
32. El Mundo (19 de septiembre de 2017) "Ex Jefe «para» Salpicó a Políticos" (nota de prensa) Disponible en: <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=64640> [Consultado el 5/04/2020].
33. El Tiempo (1999) "Detención para el Ex Alcalde de Santa Marta Edgardo Vives" (nota de prensa). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-861951> [Consultado el 5/04/2020].
34. _____ (2000) "Procuraduría Destituyó a Ex Alcalde Vives Campo" (nota de prensa). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1302815> [Consultado el 5/04/2020].
35. _____ (2001) "Detenido Jaime Solano Jimeno". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-430451> [Consultado el 6/04/2020].
36. _____ (2009) "Condenado el Ex Alcalde de Santa Marta José Francisco Zúñiga Riascos por 'Parapolítica'" (nota de prensa). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4944589> [Consultado el: 6/04/2020].
37. _____ (2019) "Giraldo, el ex 'para' condenado como 'depredador sexual de menores'" (nota de prensa). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/historia-de-hernan-giraldo-uno-de-los-mayores-violadores-de-ninas-del-paramilitarismo-407286#:~:text=En%20un%20par%20de%20a%C3%B1os%20el%20exjefe%20para>

- [militar%20Hern%C3%A1n%20Giraldo,UU.&text=Los%20abogados%20aseguran%20que%20dentro,UU.](#) [Consultado el 1/09/2019]
38. ESCOBAR, Jorge Mario y Rosa Murgas Canchano (2006) “Planificación y Desarrollo: el caso de Santa Marta 1995 – 2003”. Santa Marta; Universidad del Magdalena.
 39. ESPINOSA, Aaron y Nadia Albis (2005) “Pobreza, Calidad de Vida y Distribución del Ingreso en el Caribe Colombiano al Comenzar el Siglo XXI”. En: *Revista Economía y Sociedad*, n° 11, diciembre de 2005. Pp 33 – 61.
 40. FEINBERG, JOEL (1979) *Social Philosophy*. Nueva Jersey; Prentice Hall.
 41. FRESNEDA, óscar (1993) “Estructura Socio-Ocupacional y Pobreza en las Ciudades colombianas 1986-1992”. En: *Coyuntura Social*. Bogotá; FEDESARROLLO. Disponible en <http://hdl.handle.net/11445/1853>. [Consultado el 30/04/2016].
 42. GARAY, Luis Jorge y Adriana Rodríguez (2007) “Exclusión e Inequidad. Vías para un Cambio Constructivo”. En *Theologica Xaveriana*, Vol. 57 n° 164 pp 591-610. Bogotá; Pontificia Universidad Javeriana.
 43. GEERTZ, Clifford (2003) *La Interpretación de las Culturas*. Barcelona; Editorial Gedisa.
 44. HENRIQUE CARDOSO, Fernando y Enzo Faletto (1977) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires; Siglo XXI Editores.
 45. HOYOS, Diana (2009) “Dinámicas Político-Electorales en Zonas de Influencia Paramilitar. Análisis de la Competencia y la Participación Electoral”. En: *Revista Análisis Político*, n° 65. Bogotá; enero - abril de 2009. pp 13-32.
 46. ISLA, Alejandro (2009) *Los Usos Políticos de la Identidad*. Buenos Aires; Libros de la Araucaria.
 47. JIMÉNEZ DE PARGA, (1960) *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*. Madrid; Tecnos.
 48. LAS 2ORILLAS (2019) “Contrabando, Marihuana y Paras: la Herencia de los Gnecco en el Cesar” (nota de prensa). Disponible en: <https://www.las2orillas.co/contrabando-marihuana-y-paras-la-herencia-de-los-gnecco-en-el-cesar/> [Consultado el 6/04/2020].
 49. LAVERDE, Henry y Luz Rocío Corredor González (2016) “Medición de la Pobreza en Colombia: Cruzando las Medidas Unidimensionales”. En: *Revista Criterio Libre* Vol. 14 n° 25 julio-diciembre de 2016. Bogotá; Universidad Libre. pp 47-86.
 50. LECHNER, Norbert (2014) *Obras III. Democracia y Utopía: La Tensión Permanente*. México; FLACSO; Fondo de Cultura Económica.
 51. LEY 143 de 1994 (julio 11) Diario Oficial n° 41.434 de 12 de julio de 1994.
 52. LOMNITZ, Larissa (2012) *Redes Sociales, Cultura y Poder* (E-Book). *Ensayos de Antropología Latinoamericana*. México; FLACSO.
 53. LÓPEZ, C. y SEVILLANO, O. (2008) “Balance Político de la Parapolítica”. En: *Revista Arcanos*, n° 14. Bogotá; Corporación Nuevo Arco Iris.
 54. MEISEL, James H. (1962) *The Myth of the Ruling Class*. Michigan; University of Michigan Press.

55. MEISEL ROCA, Adolfo (1993) *Economía Regional y Pobreza. El Caso del Caribe Colombiano 1950 – 1990*. Documento CERES N° 10. Barranquilla, Universidad del Norte.
56. MEISEL, A. y RICCIULLI, D. (2018) “La Pobreza en Santa Marta: Los Estragos del Bien”, año 2018, núm. 266. Cartagena; Banco de la República; Centro de Estudios Económicos Regionales.
57. MELÉNDEZ, Verónica (2019) “Genealogía de las Familias Tradicionales de Santa Marta y el Magdalena” (Documento Inédito) Santa Marta; Universidad del Magdalena.
58. MESEP (2010) “Metodología para el Cálculo de las Cifras de Pobreza, Indigencia y Desigualdad 2009 (preliminar)”. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/noticias/Metodologia_pobreza_dane_DNP.pdf [Consultado el: 20 de junio de 2019].
59. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2013) “Acta de terminación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”. Santa Marta; Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). Disponible en: http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-056664%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased [Consultado el 15/06/2020]
60. MOE (s.f.) “Monografía Político Electoral. Departamento del Magdalena”. Bogotá; Corporación Nuevo Arco Iris. Disponible en: https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/magdalena.pdf [Consultado el 6/04/2020].
61. MORENO- VIAFARA, Ferney (2010) “El Desarrollo del Estado Liberal en Colombia”. En: *Revista Papel Político*. Vol. 15 n° 1. Enero – junio de 2010. Pp 135 – 163.
62. MUÑOZ, Manuel (2000) “Estimación de Líneas de Pobreza y de Indigencia a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994-1995”. Disponible en: <https://docplayer.es/15551702-Estimacion-de-lineas-de-pobreza-y-de-indigencia-a-partir-de-la-encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-1994-1995-1.html>. [consultado el 28/06/2019].
63. NUSSBAUM, Martha (2011) *Crear Capacidades*. Bogotá; Editorial Planeta.
64. O’DONNELL, Guillermo (1993) “Estado, Democratización y Ciudadanía”. En: *Revista Nueva Sociedad. Gobernabilidad ¿Sueño o Democracia?* N° 128. Caracas; noviembre / diciembre de 1993. pp 62-87.
65. PABA, Carmelina (2008) “Identificación de Estudiantes con Altas Capacidades en el Distrito de Santa Marta”. En: *Revista Universitas Pshycological*, vol. 7, n° 1. Bogotá; Universidad Javeriana.
66. PAYARES GONZÁLEZ, Carlos (s.f.) “La Santa Marta del Periodo Colonial” (documento inédito). Santa Marta; Universidad del Magdalena.
67. _____ (s.f.) “La Santa Marta del Primer Periodo Independentista” (documento inédito). Santa Marta; Universidad del Magdalena.

68. PINZÓN, Luis Felipe (2016) "Factores Asociados a la Pobreza Subjetiva en Colombia: un Estudio desde el Enfoque de las Capacidades y la Economía de la Felicidad". En: *Revista Desarrollo y Sociedad*, N° 78. marzo 1, 2017. Bogotá; Universidad de los Andes. Pp 11 – 57.
69. PNUD; Alcaldía de Santa Marta (2012) *Santa Marta – 2012. Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá; CODICE.
70. RAMÍREZ, Carlos Enrique y Johann Rodríguez Bravo (2002) "Pobreza en Colombia. Tipos de Medición y Evolución de Políticas entre los años 1950 y 2000". En: *Revista Scielo* Vol. 18 n° 85. Cali; octubre-diciembre de 2002. Disponible en www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232002000400004 [consultado el 8/05/2019].
71. Ramos Jiménez, Alfredo (2001) *Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas*. Mérida; Centro de Investigación de Política Comparada; Universidad de los Andes. P. 183.
72. RAMOS, José y otros (2011) "La Mendicidad en el Caribe Colombiano. El Caso de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena". En: *Revista Económica del Caribe*, n° 2, Barranquilla, Universidad del Norte. pp 66-105.
73. REIS, Elisa (2000) "Percepções da Elite Sobre Pobreza e Desigualdade". En: *RBCS* Vol. 15 n° 42. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcso/v15n42/1742.pdf> [Consultado el 17/07/2016].
74. Revista Dinero (17 de abril de 2017) "Metroagua no va más: ESSMAR Manejará el Acueducto y Alcantarillado Samario". Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/metroagua-entrega-a-essmar-el-acueducto-de-santa-marta/244209> [Consultado el: 6/04/2020].
75. Revista Semana (2 de abril de 2009) "Condenan a cuatro años de cárcel al ex Alcalde de Santa Marta por parapoltica" (nota de prensa). Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/condenan-cuatro-anos-carcel-ex-alcalde-santa-marta-parapolitica/101694-3> [Consultado el: 24/03/2020].
76. _____ (26 de octubre de 2013) "Mafia y Política: Una Tenaza Peligrosa" (nota de prensa). Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/relaciones-gobernadores-con-la-mafia/362629-3>. [Consultado el 6/04/2020].
77. ROBINSON, James y ACEMOGLU, Daron (2012) *Por qué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, La Prosperidad y la Pobreza*. Bogotá; Editorial Planeta.
78. ROBINSON, J, ACEMOGLU, D y SANTOS, R. (2013) "The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia". En: *Journal of the European Economics Association*, Vol. 11. Reino Unido; Oxford University Press.
79. ROMERO, Julián (2006) "Movilidad Social, Educación y Empleo: Los Retos de la Política Económica del Departamento del Magdalena". En: *Documentos de Trabajo Sobre Economía*

- Regional*, núm. 74. Cartagena; Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
80. ROMERO, Vanessa y otros (2010) “Factores Familiares y Sociales Asociados al Trabajo Infantil en Ciudades de la Costa Caribe Colombiana”. En: *Universitas Psychological*, 11. Bogotá; Universidad Javeriana. pp 481-496.
81. Secretaría de Planeación de Santa Marta (1995) “Ajuste al Plan de Desarrollo Distrital (1995 - 1997). Vamos a Construir una Nueva Santa Marta”. Santa Marta; Alcaldía Distrital de Santa Marta.
82. SEN, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad*. Barcelona; Editorial Planeta.
83. SITUR MAGDALENA (2017) “Medición de Informalidad en el sector Turístico. II Periodo - 2017”; MinComercio; FONTUR; COTELCO; abril de 2018. Disponible en: www.siturmagdalena.com/multimedia/informes/informe-3/archivos.pdf. [Consultado el: 24/05/2020].
84. STIGLITZ, Joseph (2012) *El Precio de la Desigualdad. El 1% de la Población tiene lo que el 99% Necesita*. Bogotá; Taurus.
85. TEPICHÍN, Ana María (2001) “Genealogía Teórica de los Estudios Sobre la Pobreza”. En: Gallardo Gómez, Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coords.) *Los Rostros de la Pobreza. El Debate*. Tomo II. México; Editorial Limusa S.A.
86. TREJOS ROSERO, Luis Fernando (2017) “Narcotráfico en la Región Caribe”. En: *Análisis; Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza Friedrich Ebert Stiftung*. Disponible en: <https://www.uninorte.edu.co/documents/81451/12746787/Narcotrafico+en+la+Regi%C3%B3n+Caribe.pdf/6e2b1c91-aaa8-47a5-ba37-cc0e7a97dc19>. Barranquilla; Universidad del Norte.
87. VELÁSICO, Juan David y otros (2018) “Oligarquía, Poder Político y Narcotráfico en Colombia: los Casos de Medellín, Santa Marta y Muzo”. En: *Colombia Internacional* (95). Disponible es: <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.07>. [Consultado el 6/04/2020] pp. 167-201.
88. VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza González (2010) “La Planeación Participativa, el Sistema nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia” (informe de investigación). Bogotá; Foro Nacional por Colombia.
89. VILLAIZON CASTRO, Erika Yurany (2015) “Evolución Metodológica de la Medición de la Pobreza en Colombia”. En: *Revista Uniminuto* Edición nº 4 Año 2015. Bogotá; Corporación Universitaria Minuto de Dios. pp 66-73.
90. VILORIA, Joaquín (2007) “Educación, Nutrición y Salud: Retos para el Caribe Colombiano”. En: *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, nº 96. Cartagena; Editorial del Banco de la República.

91. _____ (s.f.) "Santa Marta: Ciudad Tairona, Colonial y Republicana". En: *Revista Credencial – Historia*, n° 223. Santa Marta; Editorial del Banco de la República. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-223/santa-marta-ciudad-tairona-colonial-y-republicana> [Consultado el 5/04/2020].
92. WEBER, Max (2014) *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. México; Fondo de Cultura Económica.

Anexo 1

GUÍA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Inicio de la Entrevista

Se da la bienvenida, luego se explica el propósito de la entrevista, la cual es analizar la relación entre libertades políticas y necesidades económicas en Santa Marta, Colombia, durante los últimos 20 años (1996-2015). Se pide permiso para grabar la entrevista.

Tema 1: Los actores

- Las élites políticas
 - ¿Cuál es su concepto de Élités políticas?
 - ¿Quiénes constituyen el grupo social que se identifica como élite política?
- El resto de la ciudadanía
 - ¿Quiénes no constituyen el grupo social que se identifica como élite política?

Tema 2: la pobreza en Santa Marta

- Educación
- Asistencia sanitaria
- Calidad de vida

Tema 3: Instituciones políticas y económicas de Santa Marta

- Estructura de Poder
- Corrupción, amiguismo, clientelismo y otros mecanismos ocultos
 - ¿Conoce algunos mecanismos de trato preferencial dado a personas para obtener algo con más facilidad y en menos tiempo como el amiguismo, el clientelismo o el compadrazgo?
 - ¿Cómo operan estos mecanismos?
 - ¿Qué tipos de favores se pueden obtener de estos mecanismos?
 - ¿Cuáles son las reglas de reciprocidad por los favores concedidos?
 - ¿Existen adhesiones políticas por favores recibidos?

Tema 4: Políticas sociales y económicas, gasto público y reducción de pobreza

- Políticas sociales y Acción Social

- ¿Conoce de algún tipo de políticas sociales como, por ejemplo, inversión en salud, educación, en infraestructura de servicios públicos, en provisión de bienes públicos, u otras? Describa brevemente la política mencionada.
- ¿Cuál fue la participación de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de dicha política pública?
- Políticas económicas y Acción Social
 - ¿Conoce de algún tipo de políticas económicas dirigidas a la reducción de la pobreza, como, por ejemplo, promover el ahorro, asignación eficiente de los recursos, una redistribución equitativa de los recursos, gestión financiera, u otras? Describa brevemente la política mencionada.
 - ¿Cuál fue la participación de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de dicha política pública?

Tema 5: Libertades: medio y fin para el desarrollo

- Libertades políticas y necesidades económicas

Tema 6: La democracia y la igualdad como medio para el desarrollo humano

Tema 7: El malestar con la política