



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Pobreza rural. Un análisis de resultados de las Políticas públicas de educación y desarrollo agropecuario durante las últimas dos (2) décadas en el departamento del Magdalena (Colombia)

Tesista. Mónica del Pilar Carrillo González

Director de Tesis. Fernando Herrera Araújo

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Noviembre de 2019

A Juan Manuel y Jacobo

Cuyas vidas le dan significado a la mía y son el símbolo del amor que todo lo puede

A cada hombre y mujer rural de mi país, Colombia

Cuya tenacidad, resiliencia y grandeza, han inspirado mis más grandes ideas y esfuerzos

Tabla de contenidos

Introducción	1
Presentación del problema de investigación	1
Estado del Arte.....	4
Consideraciones teóricas.....	7
a. Desarrollo humano.....	7
b. Pobreza.....	8
c. Políticas Públicas	10
d. El territorio rural en Colombia.....	11
e. Desarrollo rural	13
Aspectos Metodológicos.....	15
Capítulo 1. Elementos para el análisis Local.....	17
1. Contexto general del departamento del Magdalena.....	17
2. Análisis demográfico	19
2.1 Dimensión y estructura demográfica	19
2.2 Estructura poblacional	21
2.3 Aspectos relacionados con el fenómeno de migración rural	24
Capítulo 2. Resultados de la Investigación	26
1. Pobreza en el departamento del Magdalena.....	26
1.1 Pobreza monetaria.....	26
1.2 Pobreza multidimensional.....	28
2. Caracterización espacial de la pobreza rural.....	31
2.1 Análisis subregional.....	32
2.2.1 Santa Marta	33
2.2.2 Subregión Norte	34
2.2.3 Subregión Rio	36
2.2.4 Subregión Centro	37
2.2.5 Subregión Sur.....	38
2.3 Reflexiones sobre la pobreza multidimensional rural.....	39
3. Políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza rural.....	42
3.1 Política Agropecuaria.....	42
3.1.1 Generalidades del sector	43
3.1.2 Factores asociados a la producción.....	46
3.1.2.2 <i>Asociatividad</i>	49
3.1.2.3 <i>Asistencia Técnica</i>	50
3.1.2.4 <i>Acceso al crédito</i>	51
3.1.3 Empleo agropecuario	52
3.1.4 Elementos institucionales que han limitado la política agropecuaria	56
3.1.4.1 <i>Conflicto Armado</i>	57

3.1.4.2	<i>El Problema de la tierra en el Magdalena</i>	58
3.2	Política de educación	65
3.2.1	Escolaridad.....	67
3.2.2	Cobertura educativa	70
3.2.2.1	<i>Cobertura en educación superior</i>	72
3.2.3	Calidad	75
3.2.4	Factores Asociados	78
	Capítulo 4. Recomendaciones de Política Pública	82
	Bibliografía	91
	Apéndices y Anexos.....	100

Lista de Tablas

Tabla 1. Descripción de las técnicas de recolección de información utilizadas para alcanzar los objetivos planteados.....	15
Tabla 2. Distribución de las unidades territoriales del departamento de Magdalena	18
Tabla 3. Clasificación municipal de ruralidad, departamento del Magdalena, 2014.....	18
Tabla 4. Magdalena, tasas de crecimiento de la población (cabecera-rural).	20
Tabla 5. Pobreza Multidimensional Rural. Análisis comparativo Magdalena -Región Caribe-Magdalena (2005 -2018).....	29
Tabla 6. Incidencia de pobreza multidimensional rural por departamentos y variación (2005-2018)	30
Tabla 7. Variaciones del IPM rural por subregión. Comparativo 2005 – 2014.....	33
Tabla 8. Participación de IPM Agropecuario en el PIB Total (1990,2005,2018). Variación y Porcentaje de disminución	44
Tabla 9. Acceso a factores de producción agropecuaria. Colombia, Región Caribe, Magdalena (2014).....	46
Tabla 10. Adecuación de Tierras e Infraestructura de Riego. Uso, técnicas, distritos y área irrigada	47
Tabla 11. Magdalena. Población ocupada por rama de actividad económica.	53
Tabla 12. Composición sectorial de la nómina salarial del departamento del Magdalena – Sector Agropecuario.....	56
Tabla 13. Magdalena. GINI Tierras por subregión, 2014.....	60
Tabla 14. Aptitud del suelo rural	61
Tabla 15. Conflictos de uso del suelo, subregiones Magdalena. 2012	64
Tabla 16. Informalidad de los predios rurales, subregiones Magdalena.....	65
Tabla 17. Porcentaje de analfabetismo en el Magdalena en mayores de 15 años, según área geográfica (2005-2014/2018).....	67
Tabla 18. Magdalena. Tasa de analfabetismo rural por Subregiones (total y sin territorios étnicos) - 2014	68
Tabla 19. Matrícula en educación superior y Graduados por nivel de formación 2010-2016.....	73
Tabla 20. Puntaje Promedio en pruebas SABER 11 (2018). Colombia, Magdalena, Región Caribe (Urbano-Rural).....	75
Tabla 21. Mejores colegios del Magdalena por sector oficial y no oficial según pruebas Saber 11 (2018).....	76
Tabla 22. Condiciones de la Infraestructura Escolar, IE. Municipios no Certificados - 2019	80

Lista de Gráficas

Gráfico 1. Magdalena, tamaño poblacional. Censos DANE de 1951 a 2018.....	19
Gráfico 2. Magdalena sin capital y Santa Marta. Tamaño de población rural y tasa de crecimiento.	21
Gráfico 3. Porcentaje de población rural y urbana por municipios, Magdalena - 2018.	22
Gráfico 4 Distribución de la población rural por género.	23
Gráfico 5. Evolución de Pobreza monetaria 2002-2018 en departamentos con mayor incidencia 2002.....	27
Gráfico 6. Incidencia de la Pobreza monetaria. Magdalena, Santa Marta y Colombia 2002 a 2018	28
Gráfico 7. Evolución de Pobreza multidimensional 2005-2018 en departamentos con mayor incidencia 2005	29
Gráfico 8. Convergencia pobreza multidimensional por municipio del Magdalena (Valor inicial 2005 y reducción 2009-2014).	32
Gráfico 9. Magdalena: distribución porcentual del Producto Interno Bruto departamental por subsectores de la economía, 1990, 2018, bases 1994, 2018.	44
Gráfico 10. Magdalena. Distribución porcentual del producto interno bruto agropecuario, 2016	45
Gráfico 11. Magdalena. Análisis del comportamiento del crédito de la Banca Agropecuaria del Estado (2012-2017).....	52
Gráfico 12. Víctimas del Conflicto en el Magdalena- por tipo de hecho (1985-2018)	58
Gráfico 13. Magdalena – Matricula por zona en contraste con la población en edad educativa..	69
Gráfico 14. Magdalena. Privaciones educativas de los hogares rurales	69
Gráfico 15. Magdalena, Desagregación de cobertura en educación – 2018.....	70
Gráfico 16. Comportamiento de los Resultados de las Pruebas SABER - Puntaje Promedio Global 2008-2018	77
Gráfico 17. Porcentaje de estudiantes por niveles de desempeño en Prueba SABER 11- Matemáticas y Lectura Crítica	78
Gráfico 18. Perfil de los docentes de Instituciones Educativas oficiales de municipios no certificados del Magdalena	79
Gráfico 19. Distribución de docentes por nivel educativo (2017).....	80

Introducción

Presentación del problema de investigación

La pobreza es uno de los rasgos más persistentes de la sociedad latinoamericana y ha sido resistente a las políticas convencionales diseñadas para disminuirla o eliminarla (CEPAL, 2003, pág. 9). Según el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe (PNUD, 2016), durante el periodo comprendido entre 2003 y 2013 los países de la región evidenciaron transformaciones sociales y económicas significativas que llevaron a 72 millones de personas a salir de la pobreza. Sin embargo, en las zonas rurales el porcentaje de pobres casi duplican la cantidad que hay en las urbes y en la actualidad de 25 a 30 millones se encuentran en peligro de recaer en esta condición. El reto global además de proteger los logros alcanzados es impulsar políticas y estrategias integrales que permitan atender poblaciones que han sufrido rezagos históricos en materia de bienestar (exclusiones duras), como es el caso de la población rural¹ (PNUD, 2016, pág. 9).

Distintos estudios concluyen que en Colombia como en el resto de Latinoamérica, “la pobreza tiene un marcado carácter rural” y la mayoría de las tensiones sociales se expresan de forma más aguda en estas áreas. Ellas son el escenario principal del conflicto que sufre el país y la cantera fundamental de la que provienen los millones de desplazados (RIMISP, 2010, pág. 4). En tal contexto, el departamento del Magdalena ubicado en la región caribe colombiana no es ajeno a esta realidad, se encuentra entre los cinco territorios con mayor pobreza en el país y para el 2018 el 38,7% de su población registró pobreza multidimensional, mientras en las áreas rurales los pobres representaron el 54,4% (DANE, 2019).

El Magdalena, con una posición privilegiada sobre el mar caribe cuenta con importantes ventajas comparativas y competitivas, potencial de recursos naturales y biodiversidad, tierras fértiles, así como una gran pluralidad étnica y cultural. No obstante, históricamente ha enfrentado una crisis estructural en el desarrollo rural y no ha logrado promover el suficiente capital físico y humano ni constituirse en un territorio productivo, competitivo e incluyente, donde la dinámica económica, fundamentalmente agropecuaria, se refleje en el bienestar de la población. Es así, que el Índice de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales¹ desarrollado por el IICA (2015), lo sitúa en la posición 26 respecto al desarrollo rural, entre los 32 departamentos del país y lo clasifica como un sistema inestable² principalmente por su bajo desempeño económico.

¹ El Índice de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales de Colombia es construido por el IICA para monitorear el desarrollo rural, teniendo en cuenta las principales variables utilizadas por los entes territoriales para el control y seguimiento de las políticas públicas en las dimensiones: Social, Ambiental, Económica e Institucional.

² Puntaje de 0,451

Las expresiones de la pobreza rural en el Magdalena son múltiples, se identifican brechas educativas en acceso, permanencia y calidad; progreso insuficiente en acceso a servicios públicos en el sector rural; baja dotación de activos productivos y bienes públicos para el desarrollo de la actividad agropecuaria; informalidad y precariedad del empleo, entre otros factores que se convierten en límites y barreras al desarrollo de los diferentes grupos sociales que habitan el territorio, especialmente campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

En este contexto, este trabajo de tesis pretende observar *¿Qué ha pasado con las políticas públicas de educación y desarrollo agropecuario en términos de reducción de pobreza rural durante las últimas dos (2) décadas en el departamento del Magdalena?*

Debe aclararse que a nivel local no se cuenta con un documento consolidado de política de desarrollo rural. Se identifican diagnósticos, conceptualizaciones, planes y estrategias dirigidas al sector, pero desde diferentes políticas sectoriales. Algunas de estas son orden nacional y otras de tipo local, lo que evidencia un conocimiento y abordaje fragmentado de los problemas públicos. Para efectos de esta investigación se asumen como políticas públicas de educación y desarrollo agropecuario rural en el Magdalena, el conjunto de estrategias definidas por el gobierno departamental para estos sectores en los diferentes planes sectoriales y planes de desarrollo local que reflejan las decisiones de política nacional, las cuales, a su vez, han establecido unos recursos para dar respuestas a las diversas demandas de este sector y atender los problemas de una población que representa alrededor del 40% del total.

Aunque la pobreza rural en el Magdalena ha mantenido una tendencia generalizada de disminución durante las dos últimas décadas, los indicadores siempre han estado por encima del promedio nacional y el ritmo de avance ha sido considerablemente menor que el de los centros urbanos, por ello la brecha continúa creciendo. Llama la atención que departamentos como Boyacá o Nariño con porcentajes superiores de población rural han obtenido logros significativos en estos temas durante el mismo periodo de estudio, por consiguiente se tiene la hipótesis que *la administración del departamento no ha tenido una visión estratégica del sector y por tanto no ha conformado un conjunto de lineamientos orientadores del accionar público que le permitan avanzar hacia un desarrollo territorial integrado promoviendo el bienestar de todos sus habitantes.*

En este marco, para alcanzar el objetivo central se desarrollarán tres objetivos específicos: a) caracterizar espacialmente la pobreza rural en el Magdalena; b) investigar las razones del rezago relativo del departamento en reducción de la pobreza rural a partir de las políticas de desarrollo agropecuario y educación; y c) definir una serie de elementos de política pública dinamizadores del desarrollo del sector en el corto plazo. Este último punto puede ser relevante para los tomadores de decisiones como criterio para concentrar los esfuerzos de inversión pública orientada al desarrollo rural en el Magdalena.

Vale la pena discutir a la luz de los objetivos que se pretenden alcanzar con esta investigación, otra serie de hipótesis explicativas de las problemáticas en materia de gobernanza en el Magdalena contenidas en el documento “Visión Magdalena 2032”³. Entre ellos, que *existe una debilidad de la administración pública para incidir institucionalmente en los procesos de desarrollo económico y social*, y a la par de la anterior, *la captura del patrimonio del Estado y el ejercicio de la política a nivel territorial* (DNP, 2011, pág. 113) .

Tal documento, reconoce además otros aspectos pueden haber incidido en el relativo rezago del departamento respecto al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales: 1. El conflicto armado que afectó este territorio por casi 20 años y que planteo un escenario de estancamiento económico, migración y problemas de tenencia de la tierra, ligado a las dinámicas de reparación integral a las víctimas. 2. La vulnerabilidad ambiental que configura una serie de impactos negativos en territorios de alta riqueza ecosistémica, donde la economía familiar y comunitaria, así como la seguridad alimentaria dependen estratégicamente de los bienes y servicios ambientales. 3. La corrupción que ha desviado el ejercicio de la institucionalidad, limitando los resultados de las intervenciones públicas. 4. Mala calidad del gasto público de los últimos años, que no ha sido acompañado de un mejoramiento de similares proporciones en los principales indicadores sectoriales.

Así pues, el propósito al desarrollar esta investigación radica en el interés de brindar un referente de conocimientos, información y recomendaciones sobre el proceso que ha seguido la política pública agropecuaria y la de educación, dirigida a la población rural del departamento del Magdalena, dada la evidencia de pocos análisis en este campo a nivel territorial. Se estima que puede convertirse en una herramienta analítica que, aunada a la disponibilidad de recursos y a la voluntad política necesarias, conduzcan a la toma de decisiones y por esta vía, a la solución de algunos problemas concretos que históricamente ha enfrentado este sector en dicho departamento. Precisamente en un periodo de transición social y política como presentado en Colombia tras la firma de los Acuerdos de paz entre el Gobierno y la Organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), la pobreza rural se ha puesto como foco de discusión y se ha planteado la necesidad de realizar una “transformación estructural del campo, para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural” (Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 9) .

Este documento está estructurado en cuatro partes a saber. La introducción, que describe el problema de investigación, el estado del arte y las consideraciones metodológicas y teóricas que sustentan el trabajo. El primer capítulo aporta algunos elementos de contexto territorial, aspectos demográficos y un corto análisis del fenómeno migratorio que ha representado transformaciones

³ Visión Magdalena 2032, documento de planificación y gestión prospectivo construido por el departamento o con la orientación técnica, metodológica y del Departamento Nacional de Planeación

en los espacios de vida rurales, incidiendo tanto en las relaciones campo-ciudad como en las dinámicas subregionales del departamento. El siguiente capítulo, entrega los resultados de la investigación propiamente dichos y se estructura en varios apartados: la primera parte se enfoca en la discusión de la pobreza y sus múltiples dimensiones; la segunda, describe los avances logrados sobre el bienestar de la población rural como resultado de la implementación de las políticas públicas analizadas y finalmente, un tercer capítulo, presenta algunas recomendaciones y conclusiones derivadas del planteamiento y los resultados de esta investigación.

Estado del Arte

Hasta la década de los 90 las políticas dirigidas al desarrollo rural, así como sus documentos de análisis y evaluaciones fueron de carácter macroeconómico y se concentraron especialmente en el sector agropecuario. De aquí en adelante “se determinaron por la adopción del modelo de apertura económica con un marcado énfasis en crecimiento económico y productividad, donde poco a poco se fue asociando el propósito de no olvidar la inclusión social fundamentalmente mediante políticas compensatorias, asistencialistas y de generación de ingresos y empleo” (Molina, 2011, pág. 3).

En el proceso de análisis documental se identificó para el periodo en referencia la investigación realizada por *Thomas Vinod* (1985) producto de su trabajo con el Banco Mundial, como quizás, el más destacado aporte a la discusión y análisis riguroso de estas políticas en Colombia, donde precisamente dicha institución es la que registra los principales estudios de pobreza desde el punto de vista de iniciativas de gobierno. También se reconoce poco análisis sobre los impactos o resultados de tales políticas sobre el bienestar social de las comunidades y un abordaje del tema de pobreza como un asunto meramente económico (monetario) sin considerar las condiciones de vida de los habitantes del campo.

En 1994 con ocasión de los 80 años del Ministerio de Agricultura se evidencia un primer análisis sobre el desarrollo y la evolución del sector agropecuario colombiano y “la cuestión social⁴”. *Absalón Machado* compiló un libro que dedica un capítulo a diagnosticar la pobreza rural del país durante las décadas de los 70 y 80, donde además de caracterizar el aspecto económico-productivo, ilustra el impacto que han tenido las políticas públicas sectoriales en la satisfacción de necesidades básicas del campo colombiano. El estudio que realiza mediciones alternativas de la pobreza rural a través del NBI, concluye que el sector rural tiene los más altos índices de pobreza del país y define el perfil de esa población desde la perspectiva de la calidad de vida y las relaciones con la desigualdad.

⁴ La Cuestión social. Expresión acuñada para identificar los múltiples problemas de índole político y social ligados a las clases trabajadoras, entre ellos la pobreza y las condiciones de vida.

Posteriormente, *Ernesto May* (1996) coordinó un estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en Colombia donde analizó la naturaleza y amplitud de este fenómeno. A la luz de las políticas y prácticas implementadas, abordó elementos tales como ingresos, suficiencia e idoneidad de los esfuerzos del gobierno por prestar servicios básicos de carácter social e infraestructura, la eficiencia del marco institucional y la disponibilidad de una red de protección social. Frente a la pobreza rural, cuestionó los retrocesos en términos de ingresos como en la inacción frente al aumento de la violencia en el campo y sugirió dar a esta tarea un carácter prioritario. Propuso un marco de incentivos para el sector agrícola, así como la prestación de servicios sociales e infraestructura y reconoció además al Magdalena como uno de los departamentos de mayor pobreza monetaria, desempleo agrario, concentración de la propiedad de la tierra y compromiso de las guerrillas y fuerzas paramilitares en el conflicto agrario; bajas tasas neta de matrícula primaria y una inversión en salud menor a la de otros territorios.

Sin embargo, se evidencia poca literatura de análisis sobre resultados de las acciones gubernamentales encaminadas a la superación de la pobreza rural en Colombia. Molina (2011) advierte en un documento elaborado para el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), que en la mayor parte de los espacios de diálogo identificados para la gestión de políticas públicas no incluyen de forma explícita los temas de pobreza rural y por tanto, no se contemplan dentro los fines y funciones de instituciones como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, el Consejo Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Social (Molina, 2011, pág. 11). El hecho de no particularizar el sector puede incidir en el poco interés de conformar grupos de trabajo sobre pobreza y desarrollo o de producir información estratégica. Se rescatan algunos documentos con análisis a nivel país: (Perfetti, 2003), (Molina, 2009) y en el ámbito del desarrollo humano, investigaciones puntuales para Cartagena de Indias y Santa Catalina (Espinosa & Alvis, 2013).

Para el año 2009 el PNUD escogió a la sociedad rural como tema para el desarrollo su quinto *Informe Nacional de Desarrollo Humano “Colombia razones para la esperanza”* (2011). El informe propuso apostarle a “lo rural” como eje fundamental del desarrollo del país y en este marco, hizo un balance completo sobre la situación de vulnerabilidad de sus pobladores, sus principales necesidades y sus capacidades de recuperación, pero también abrió un abanico de opciones de política pública con dos grandes prioridades: resolver el conflicto y superar la pobreza.

Según este estudio, Colombia entró a la modernización pensando que el país era más urbano que rural sin haber resuelto el problema agrario, por lo que construyó un modelo de desarrollo altamente inequitativo y excluyente que ha llevado al fracaso del sector. A partir de la aplicación práctica del “Índice de ruralidad” (indicador creado por el Banco Mundial que combina densidad demográfica con distancia de la población a centros demográficos), concluye que 32% de los colombianos que son pobladores rurales y no el 25% como informó el DANE para ese año y que, en las tres cuartas partes de los municipios cuya área ocupa la mayoría del territorio

nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales. En consecuencia, el informe invita a mirar la política pública rural de manera diferenciada, teniendo en cuenta las múltiples situaciones y condiciones de los territorios en Colombia.

Recientemente, la *Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO-RLC, 2013)* desarrolló una serie de documentos de análisis sobre la Pobreza rural y políticas públicas en los países de la región en aras de comprender por qué en sus zonas rurales la pobreza y desigualdad son fenómenos tan extendidos como persistentes a pesar de las positivas cifras de crecimiento que ha exhibido la agricultura en los últimos años (Faiguenbaum, Ortega, & Soto, pág. 10)⁵. Se analizan las características y evolución de la pobreza y la desigualdad en diez países de la región, así como la consistencia de las políticas respecto a la caracterización de los hogares pobres rurales, centrando su mirada en las comunidades consideradas como vulnerables.

El estudio resalta los grandes esfuerzos que países y agencias internacionales han desplegado para combatir la pobreza rural y disponer de sistemas de protección social, aún con resultados disímiles que exigen nuevos enfoques y diseños de las políticas públicas. En términos generales, el comportamiento de las políticas ha sido irregular con logros positivos entre 2002-2007 y un repunte en el número de personas bajo la línea de pobreza e inseguridad alimentaria los dos años siguientes. El análisis también concluye que los hogares rurales pobres han adaptado sus estrategias de supervivencia a las transformaciones del mundo rural y a las nuevas oportunidades de obtener sus ingresos. Entre la diversidad de empleos e ingresos se encuentra la agricultura familiar, empleos asalariados (especialmente temporales), emigración y envío de remesas de miembros de las familias y un aumento importante de cobertura a programas sociales de transferencias públicas (Faiguenbaum, Ortega, & Soto, pág. 12).

Por su parte, la *Misión para la Transformación del Campo (MCT)*⁶ en 2015, realizó un ejercicio prospectivo del sector rural en Colombia fundamentado en una nueva propuesta a partir de la aplicación de criterios metodológicos que definen un marco para el establecimiento de políticas públicas, considerando que las actuales clasificaciones ofertadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y otras instituciones tanto públicas como privadas, tienen un mero carácter operativo para la recolección de información. A partir de la construcción de unas “categorías de ruralidad”, se redefine el número población que habita en estas zonas “permitiendo identificar cuál es la potencial población beneficiaria de políticas asociadas al desarrollo rural y agropecuario en el país (DNP, 2015, pág. 25).

⁵ Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Nicaragua

⁶ Misión para la Transformación del Campo- MTC. Es una estrategia liderada por el Gobierno Nacional; una comisión de expertos que realizaron un ejercicio prospectivo para el campo colombiano, liderado por el IICA en la década pasada (Misión Rural) y en los últimos años por el Departamento Nacional de Planeación DNP.

La MTC hace una serie de recomendaciones en forma de Políticas de Estado, para saldar la “deuda histórica con el campo colombiano” que fueron construidas desde el territorio con una mirada del área rural más allá de lo agropecuario y encaminadas a promover un desarrollo integral (económico, social y ambiental). Cuantifica, además, el impacto fiscal indicativo de sus propuestas y las posibles fuentes de financiación y considera el gasto público actual en el área rural colombiana.

Consideraciones teóricas

a. Desarrollo humano

El concepto de desarrollo humano surgió de los debates globales desarrollo que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX sobre de la relación entre crecimiento económico y bienestar. En los 70 y los 80, estos debates plantearon enfoques alternativos que trascendieran al PIB, pero fue el aporte de Amartya Sen, el que cambió radicalmente la perspectiva económica para la medición del desarrollo, agregando o “reemplazando” por aspectos sociales donde se evidencian la formación de capacidades humanas (PNUD, 1997). Sen define concretamente:

"El desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos" y para hablar del desarrollo de una sociedad hay que analizar la vida de quienes la integran pues no puede considerarse que hay éxito económico sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman la comunidad (Sen, 1999)".

El desarrollo humano nace en el pensamiento clásico y en particular, en las ideas de Aristóteles, quien consideraba que alcanzar la plenitud del florecimiento de las capacidades humanas es el sentido y fin de todo individuo (Sen, 1985). Este paradigma que se centra en la ampliación de las elecciones de las personas y el enriquecimiento de sus vidas, considera todos los aspectos que hacen “que la vida humana tenga valor” o “la libertad de la gente para vivir la clase de vida que valora según su propio raciocinio”. Ningún aspecto del objetivo de desarrollo, que es crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas, queda fuera de su alcance (Haq, 2004).

En el desarrollo humano, el crecimiento económico, el ingreso o la riqueza, se reconoce como un instrumento importante que faculta a las personas para realizar plenamente su potencial, pero no como un todo sino como un bien que está en función de otros propósitos mayores que persiguen las personas (Sen, 1987): un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas, y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para el descanso, la producción o las actividades sociales, culturales y políticas .

El análisis de políticas públicas desde la perspectiva del desarrollo humano, tiene el propósito fundamental de identificar si la política ha logrado un cambio para que se amplíen las libertades de las personas, es decir: 1) si promueve las oportunidades que la gente tiene de vivir

una mejor vida, y 2) si respeta la agencia de las personas, específicamente si valora la capacidad que tienen para participar en ellas (Conradie, 2013) .

b. Pobreza

El fenómeno de la pobreza ha sido una preocupación durante cientos de años dependiendo de las sociedades, los acontecimientos y circunstancias históricas. Primero, asociada al desarrollo de las sociedades mercantilistas, después producto de las industriales y solo hasta finales del siglo XX se registran intentos de investigaciones científicas al respecto. Más allá de toda aproximación dos ideas son constitutivas del concepto: estar en un nivel insatisfactorio de bienestar (son pobres quienes se ubican por debajo de una norma que establecería un límite respecto de un nivel de bienestar aceptado) y la idea de que tal situación se produce por falta de medios económicos.

Peter Townsend (2003) identifica tres concepciones alternativas de la pobreza desarrolladas durante el siglo XX desde el punto de vista de las ciencias sociales: la pobreza como subsistencia, como necesidades básicas y como privación relativa. La primera, se desarrolló fundamentalmente en Reino Unido desde finales del siglo XIX hasta la postguerra y estimaba que una familia vivía en la pobreza cuando “su ingreso no era suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para mantener la eficiencia física”. Esta formulación fue criticada por sus límites al valorar las necesidades humanas desde los bienes físicos sin tener en cuenta elementos sociales constitutivos en la vida de todo ser humano.

El concepto basado en necesidades básicas construido en el decenio de los 70, se fundamentó en valorar los servicios mínimos requeridos por las comunidades como un todo y no solo para la supervivencia física. La debilidad identificada radica en sus dificultades para establecer los elementos que integra (satisfactores) porque ellos dependen del funcionamiento de las sociedades y de las expectativas de sus ciudadanos⁷. Finalmente el autor se adhiere a la definición desde el punto de vista de las privaciones relativas e indica que el concepto aplica “... no sólo a quienes son víctimas de una mala distribución de los recursos, sino a aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir con las elaboradas exigencias y costumbres sociales que se imponen a los ciudadanos de esa sociedad”, donde ellos están social y materialmente carentes de diversas maneras que se pueden observar, describir y medir (Townsend, 2003, pág. 449)

El trabajo de Paul Spicker (2009) identifica que las discusiones alrededor del concepto se han centrado en once criterios: necesidades, patrones de privación, limitación de recursos, nivel de vida, desigualdad, posición económica, clase social, dependencia, carencias de seguridad

⁷ Al respecto cita el autor “...no toma en cuenta la pobreza y la privación en extremo desproporcionada que sufren las minorías étnicas, las mujeres, los ancianos, los niños y los discapacitados de los países pobres” (Townsend, 2003, pág. 448)

básica, ausencia de titularidades, exclusión. Todas estas mutuamente excluyentes y con la posibilidad de sobreponerse una sobre otras en una misma posición en el debate de pobreza.

Desde el punto de vista económico, la mayoría de los esfuerzos por abordar el fenómeno se han relacionado con los ingresos. Se han fijado “líneas de pobreza” o umbrales a partir de lo que se considera representa el “costo” de un conjunto o canasta de bienes para que las personas cubran unas necesidades básicas y alcancen un mínimo de vida aceptable. Sin embargo, surgen las discusiones tanto por los criterios utilizados para seleccionar los bienes que permiten definir donde fijar ese umbral, como por el hecho de dejar por fuera la medición de “privaciones” directamente relacionadas con la condición de pobreza y que varían dependiendo del contexto y el grupo social (Grupo de Rio, 2007, pág. 15).

Por su parte, el Banco Mundial en los 90 definió la pobreza como “la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo en los servicios de salud, agua potable y educación” y en consecuencia, plantea que toda restricción económica impide disfrutar de una vida satisfactoria. Establece un nivel “basado en el consumo”, fundamentado en el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición (además de otras necesidades muy básicas) y valora la pobreza como Paridad de Poder Adquisitivo en dólares anuales por persona para todos los países en desarrollo (Spicker, Álvarez, & Gordon, 2009, pág. 52). Durante los últimos años a través de ejercicios de seguimiento de las privaciones no monetarias, el Banco Mundial ha buscado acercarse a un panorama completo del bienestar básico y en este contexto, también concibió una medida multidimensional que analiza múltiples privaciones que pudieran tener las personas (Banco Mundial, 2018).

Pero la obra de Amartya Sen sobre el enfoque de capacidades provee un marco importante para el análisis económico, por ello se constituye en el referente teórico de esta investigación. Sen dirá básicamente que la pobreza equivale a algún grado de privación que le impide a una persona el desarrollo pleno de sus capacidades y en última instancia, de su libertad o de la posibilidad que tiene para emprender actividades importantes bajo las razones que le permiten valorar y elegir. La pobreza entonces, no se define en términos estrictamente económicos, está ligada a las posibilidades reales de realización de la persona lo que sugiere que es multidimensional. En este marco, Sen advierte que cuando la reducción de la pobreza en términos de ingresos monetarios se convierte en la motivación última de las políticas, se corre el peligro de concebir como medios aquello que se constituye en los fines reales.

En este marco, emergen las propuestas conceptuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, que en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1997 sostiene: “si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás” (PNUD, 1997, pág. 16). Para 2010, esta misma entidad introduce el índice de Pobreza

Multidimensional IPM⁸ que reemplaza el índice de pobreza humana (IPH) representando una medida internacional comparable de la pobreza extrema a partir de la captura las múltiples privaciones que experimentan las personas pobres en ámbitos como la salud, la educación y el estándar de vida (PNUD, 2018).

c. Políticas Públicas

Existen múltiples definiciones de las políticas públicas, todas coincidentes que es una acción del Estado para el logro de unos objetivos de carácter público. Sin embargo, tal como afirma Tomassinni (1998, pág. 28) no son sólo la expresión de una intencionalidad estatal dirigida a resolver algún problema incorporado a su agenda, sino un curso de acción estable determinado por un gobierno para resolver un área relevante de asuntos de interés público, en cuya definición pueden participar múltiples actores.

Las políticas públicas expresan la interacción conflictiva y cooperativa entre actores con orientación estratégica, por ende, las políticas son básicamente “comprensiones sociales relativamente compartidas”, construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica por un proceso que algunos autores denominan de “retroalimentación” y otros de “reflexividad” (Martínez Nogueira, 2004, pág. 36). Diferentes enfoques disciplinares han intentado concentrar sus propuestas haciendo aportes a su proceso de formación, teniendo en cuenta que es un asunto complejo y conflictivo de interacción entre quienes las ponen en marcha y sus respectivas adaptaciones, por lo que requiere abordarse con una mirada multidisciplinaria e intercultural.

En las últimas décadas las políticas públicas en América Latina han estado en auge, pero la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, identifica una concepción limitada de su importancia llevando a diseñar políticas en abstracto “como si se tratara de un ejercicio intelectual olvidando la determinación acerca de la relevancia y el interés público de un problema” (Moreno, 2009). Para el caso de Colombia, Arroyave identifica tres grandes retos y obstáculos en las políticas públicas: (1) en lo conceptual “un gran número estas políticas son resultado de actos administrativos y procesos tecnocráticos, consecuencia de interacciones entre grupos políticos y grupos de interés que no tienen mayor claridad conceptual”; (2) en la construcción es “delegada a contratistas donde la vinculación de las comunidades no siempre es perceptible...por ser responsabilidad constitucional, en parte los gobiernos se inhabilitan para convertirlas en un instrumento efectivo de respuesta”; (3) las relaciones de poder “entre

⁸ Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue desarrollado por primera vez de manera conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), en el año 2010.

funcionarios, políticos y empresarios responden a intereses y se excluye a los actores sociales y comunitarios afectados” (2011, pág. 98).

d. El territorio rural en Colombia

La visión tradicional de “lo rural”, que se asimilaba fundamentalmente a lo agropecuario, atrasado, rustico o disperso, durante los últimos cincuenta años ha sufrido una transformación estructural debido en buena parte al modelo de desarrollo global. Cambios en las dinámicas económicas, desarrollo de los mercados, patrones de consumo y nuevos servicios, han variado las relaciones entre el campo y la ciudad y no solo se ha permeado la vida rural, sino sus fronteras que son cada vez menos claras y difíciles de identificar (PNUD, 2011, pág. 27).

Actualmente lo rural trasciende lo agropecuario, los territorios mantienen nexos fuertes de intercambio con las áreas urbanas e inclusive con el exterior, en la provisión de gran cantidad de bienes y servicios, entre los que se destaca la oferta y cuidado de recursos naturales, los espacios para el descanso y los aportes al mantenimiento y desarrollo de la cultura (Pérez, 2001, pág. 14). De esta manera, el espacio rural se puede definir como el conjunto de territorios donde su población no solo desempeña labores agropecuarias, sino industriales, comerciales, turísticas y de servicios; donde interactúan instituciones, públicas y privadas y donde los actores del medio no siempre tienen allí su lugar de residencia sino su negocio.

A partir de estos elementos surge el concepto la llamada “Nueva Ruralidad”, entendida en principio como una noción que se enfoca en las actividades e ingresos rurales no-agrícolas (Castillo, 2008, pág. 24). La literatura disponible permite identificar su conceptualización desde dos ángulos: como una respuesta a los preceptos neoliberales y al fenómeno de la globalización y como una nueva propuesta de Desarrollo Rural ligada a una comprensión particular del territorio, esta última presenta la siguiente definición:

“Planteamiento alternativo sobre la necesidad de mirar el territorio como visión integral de procesos históricos, sociales, culturales, políticos, que conforman un conjunto mucho más complejo de relaciones sociales y relaciones económicas que es necesario trabajar, enfrentar en forma integral, en forma transectorial” (Echeverri, 2001, pág. 101)

El actor más importante de la sociedad rural es quizás el campesinado, que en Colombia tiene diferentes rasgos culturales dependiendo de la región donde se encuentre ubicado y que se ha transformado con características específicas en cada periodo histórico. Pero las poblaciones indígenas y afrodescendientes también han sido protagonistas del medio rural por generaciones. Según estudios de caracterización desarrollados en diferentes zonas del país por la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana, la actividad económica predominante de los campesinos del país es la agrícola, basada precisamente en la pequeña producción familiar (Corrales, y otros, pág. 76) y el sector agropecuario continúa siendo el principal empleador del

sector con más del 60% de los ocupados bien sea en actividades remuneradas o no remuneradas (Leibovich, Nigrinins, & Ramos, 2006).

Para fines estadísticos en Colombia el DANE define el área rural así:

“se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas (DANE, 2018)”.

En términos de delimitación espacial está comprendida entre el perímetro censal de las cabeceras municipales y de los centros poblados. Según proyecciones de esta entidad a partir del Censo general de 2005, para 2018 el 23% de la población colombiana habitaría en zonas rurales dispersas del país, sin embargo, los resultados del Censo General 2018 confirman que solo habita el 15,1%9 (DANE, 2019).

No obstante, las distinciones oficiales entre lo urbano (cabeceras) y lo rural (resto), han sido discutidas en razón a que la población y las transformaciones de su entorno generan diversos grados de “urbanidad” o “ruralidad” que no son tenidas en cuenta y que parecen no ser funcionales a la realidad cambiante del territorio y a la correspondiente respuesta en materia de políticas públicas (Ocampo, 2014, pág. 31). En este marco, han surgido nuevas conceptualizaciones de “ruralidad” que facilitan identificar mejor las interacciones entre las ciudades y el campo.

Al respecto el Informe Nacional de Desarrollo Humano "Colombia rural, Razones para la esperanza" reitera que este tipo de análisis poblacional y por conglomerados no define la ruralidad y es necesario considerar las interacciones con lo urbano y las complejidades de los territorios, es decir, la dimensión territorial (PNUD, 2011, pág. 30). Como resultado, formuló una propuesta de indicador¹⁰, para asumir la ruralidad municipal en escala “más o menos rurales”. Los resultados vinculan 75,5% en este rango, pues en ellos vive el 31,6% de la población (más que las cifras oficiales) y cubren el 94,4% de la superficie del país.

En el mismo sentido, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (MTC) utilizando como criterios básicos de clasificación la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre estas y el área dispersa¹¹; agruparon los municipios colombianos en cuatro categorías y definieron que de los 1101 existentes, 373 se

⁹ Se hace la aclaración teniendo en cuenta que, para la fecha de elaboración del presente documento, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 son preliminares y con una cobertura geográfica del 99,8%.

¹⁰ donde la unidad de análisis es el municipio y no el tamaño de sus aglomeraciones y donde se combina la densidad demográfica con distancia de los centros poblados.

¹¹ DNP y la MTC consideraron como rurales a municipios con menos de 25 mil habitantes en la cabecera municipal con una densidad poblacional media (entre 10 hab./km² y 100 hab./km²), y municipios de más de 25 mil habitantes, pero con bajas densidades (menos de 10 hab./km². En cuanto a rurales dispersos: municipios con cabeceras inferiores a 25 mil habitantes y bajas densidades poblacionales

ubican en la categoría rural y 318 en rural disperso (Ramirez, Delgado, Cavalli, & Perfetti, 2016, pág. 54) .

e. Desarrollo rural

El concepto de desarrollo rural ha estado influenciado por el debate teórico que desde las ciencias sociales ha tenido el concepto general de desarrollo y su comprensión de los procesos del mundo rural, indican Echeverry et al. (1999). Las concepciones, definiciones y estrategias se han ido modificando en la medida que se han presentado cambios estructurales en estos territorios. Por eso, actualmente se entiende en un sentido amplio, como “...un proceso de mejora del nivel del bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales...” (Ceña, 1993, pág. 29).

Entre los 50 y 60 aparecen las primeras discusiones en Estados Unidos ligadas a la agricultura como sector rezagado, pero valorando su importancia para el desarrollo económico y desde mediados de los 60 hasta los 80 bajo los enfoques de transformación se reconoce la agricultura como motor de crecimiento del sector industrial. En el ámbito de la economía, adquiere importancia estratégica la transferencia de tecnología, la mecanización, extensión agrícola y surgen procesos como la llamada “Revolución Verde” y la adopción de las primeras medidas de Reforma Agraria como instrumentos para combatir la pobreza rural y el hambre (León & Rodríguez, 2002).

A partir de la década de los 70, la noción de desarrollo rural fue ganando un espacio en los discursos institucionales y académicos, a la vez se le fueron integrando perspectivas desde otras disciplinas (Castillo, 2008, pág. 39). Entidades como el Banco Mundial, establece como una de sus prioridades la lucha contra la pobreza rural a través de proyectos que fueron evolucionando hasta conformar lo que se llegó a denominar como “Proyectos de Desarrollo Rural Integrado” (DRI) que se sustentaba en el siguiente concepto:

“Desarrollo Rural Integrado es, a la vez, una meta y un enfoque metodológico. La meta es incluir a las masas de pobres rurales en el proceso de creciente bienestar de la humanidad. El enfoque metodológico para llegar a este objetivo consiste en la aplicación de una serie de medidas bien balanceadas de naturaleza social, económica y política.” (Kuhlen, 1977, pág. 143).

Este nuevo enfoque estaba centrado en la provisión de infraestructura, capacitación, servicios e insumos para incrementar la producción y mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores tradicionales, aunque no prestaba particular atención a la creación de capacidad o a la sostenibilidad institucional en el plano local. Por eso numerosos estudios de

evaluación de impacto muestran resultados poco eficaces en términos de transformaciones significativas de estos proyectos sobre la pobreza¹²

En los años 80 y 90 el neoliberalismo vigente se centró en una política ligada al ajuste macroeconómico y la disminución de la intervención del Estado como agente de desarrollo y se reduce la preocupación por los costos ecológicos y sociales. Desde esta perspectiva, el desarrollo rural se convierte en una estrategia para atender a los pobres rurales y es ahora parte de una política territorial, de una política de desarrollo local en la que se conjuga lo urbano y lo rural. (Manzanal, et al, 2006). Las décadas siguientes se caracterizan por un renovado interés en el tema del desarrollo rural con discusiones y definiciones que incluyen elementos que se mantienen, como el de bienestar, la relación urbana/rural y los recursos naturales o el interés por el medio ambiente. En este marco surgen otras vertientes analíticas entre las que se destaca el desarrollo rural sostenible, que incluye los trabajos sobre sistemas de producción sostenibles y los que adoptan el enfoque de la agroecología.

“El desarrollo rural sostenible en que se funda la nueva ruralidad se define por los procesos de transformación en la agricultura, las personas y el entorno rural, implicando un manejo sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento duradero de las oportunidades de empleos e ingresos, el fortalecimiento de las instituciones que facilitan los servicios, la participación democrática de las comunidades en estos procesos y el desarrollo de su propia institucionalidad.” (IICA, ASDI y CIDER, 2001, pág. 8)

Otra vertiente es el enfoque territorial del desarrollo que tiene dos propósitos superiores: a) cohesión social con equidad, solidaridad, justicia social y pertenencia, y b) cohesión territorial como expresión de espacios, recursos y sociedades integrados en regiones, naciones y ámbitos internacionales (Machado & Salgado, 2006, pág. 97). Este enfoque profundiza en el concepto de “Nueva Ruralidad” y reconoce la agricultura familiar y la economía campesina como dinamizadora de economías territoriales en la producción de alimentos y en la generación de empleo y como un “sujeto social de fundamental relevancia en el diseño y conformación de los espacios sociales rurales (MINAGRICULTURA- UE, 2018, pág. 12)”. En este marco, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) hizo varios desarrollos conceptuales que fueron acogidos por otros organismos internacionales, pero que no parecen haberse instrumentalizado para llegar a formulaciones de políticas públicas. En medio de tales definiciones aparecen algunos conceptos nuevos; la pluriactividad y la multifuncionalidad del espacio rural.

Tales desarrollos han sido adoptados por la Misión para la Transformación del Campo (MTC), que ha logrado hacer recomendaciones de alto alcance para renovar, no solo el sector agropecuario sino todo el sector rural. A partir de este enfoque, surge la definición actual de

¹² Por ejemplo: Zoomers, Annelies: Tres décadas de proyectos de desarrollo rural en Asia, América Latina y África: aprendiendo de los éxitos y los fracasos. ONU, 2006; Donaldson, Graham: Experiencia con el desarrollo rural financiado por el Banco Mundial. *Revista de mercadeo y economía agrícola*, 1993.

Desarrollo Agropecuario y Rural del país, que es el marco conceptual que rige la formulación de la política públicas:

“Proceso continuo de transformación, promoción y generación de las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales institucionales necesarias para que el territorio y sus pobladores rurales, tanto a nivel individual como colectivo, desplieguen sus capacidades y potencialidades a partir de una visión sistémica, holística, integral y compartida del aprovechamiento sostenible del potencial endógeno del territorio, para mejorar su productividad y competitividad y construir una vida digna” (MINAGRICULTURA, 2017).

Aspectos Metodológicos

Esta investigación se ubica dentro de un enfoque mixto de investigación¹³ de diseño explicativo secuencial (Hernandez-Sampierí, Fernández, & Baptista, 2014). Utiliza técnicas de recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos para responder el planteamiento del problema dadas las necesidades del contexto. Los datos producto de toda la información recabada, fueron vinculados e integrados de manera articulada para realizar inferencias y lograr un mayor entendimiento del fenómeno de estudio. De acuerdo con los objetivos planteados se utilizaron las siguientes técnicas de recolección de información:

Tabla 1.

Descripción de las técnicas de recolección de información utilizadas para alcanzar los objetivos planteados

Objetivo	Técnicas
1. Caracterizar espacialmente la pobreza rural en el departamento del Magdalena	– Recolección y análisis documental (estadísticas)
2. Investigar las razones del rezago relativo del departamento en reducción de pobreza rural a partir de las políticas de desarrollo agropecuario y educación	– Recolección y análisis documental (estadísticas) – Encuestas – Entrevistas a profundidad – Focus group
3. Definir una serie de elementos de política pública dinamizadores del desarrollo del sector en el corto plazo	– Análisis documental

Con un muestreo no probabilístico-intensional se buscó responder a la lógica de los objetivos del estudio. La recolección de información primaria se realizó en el distrito Santa Marta y dos municipios del departamento del Magdalena: Fundación y Plato. Para ello, se utilizó la técnica de entrevista grupal aplicada a (3) grupos compuestos por líderes rurales, entre los que se cuentan campesinos, indígenas y afrocolombianos con reconocimiento de sus comunidades para

¹³ Roberto Hernández-Sampieri (2014), define la investigación mixta como un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación que implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar meta inferencias y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio. Estos métodos han recibido varias denominaciones como investigación integrativa (Johnson y Onwuegbuzie, 2004), investigación multimétodos (Hunter y Brewer, 2003 y Morse, 2003), métodos múltiples (M. L. Smith en 2006; citado por Johnson, Onwuegbuzie y Turner, 2006) o estudios de triangulación (Sandelowski, 2003).

representarlos ante las instituciones o gestionar procesos de interés local. En Santa Marta el grupo estuvo integrado por 8 personas, en Fundación se convocaron 12 líderes de la subregión Norte y Rio y el mismo número de personas participaron en el municipio de Plato por las subregiones Centro y Sur. Se considera que estas personas representan las características de la población de estas zonas a pequeña escala.

Los grupos focales fueron orientados a partir de algunas preguntas guía, encaminadas a investigar las percepciones de los entrevistados acerca del entorno rural, la pobreza, el fenómeno de migración rural, tal como el reconocimiento desde sus propias formas de su condición de vida actual y sus carencias en términos de bienestar. Así mismo, se indagó sobre los elementos que consideran necesarios para reducir la vulnerabilidad rural y aquellos aspectos convenientes para focalizar en las inversiones públicas. La documentación y la observación fueron los ingredientes metodológicos complementarios.

También se utilizó la técnica de entrevista estructurada, individual y directa que fue aplicada a dos investigadores locales (académicos), un asesor del alto gobierno, dos funcionarios públicos y un exalcalde. Estas entrevistas estuvieron orientadas a indagar las situaciones vinculadas a la pobreza en el contexto del Magdalena y su percepción, conocimiento o experiencia frente a la implementación de las acciones de política pública. Los comentarios de las entrevistas individuales y grupales fueron codificados y articulados para posterior análisis e interpretación.

Para indagar sobre temas puntuales de la política educativa, se aplicó la técnica de encuesta dirigida a 26 rectores de instituciones educativas rurales de los 97 nombrados en los 28 municipios no certificados del departamento (26,8%). Las preguntas estuvieron dirigidas a detectar las razones de la baja de matrículas en educación media, el bajo acceso al nivel superior por parte de los estudiantes rurales, así como las altas tasas de deserción. La selección de los entrevistados fue por muestreo no probabilístico por bola de nieve, apoyado en el criterio de funcionarios de la Secretaría de Educación de la Gobernación del Magdalena. Tanto estos datos, como los provenientes de bases estadísticas fueron analizados en programa Excel.

Finalmente, el análisis documental con fines descriptivos y analíticos se desarrolló durante todo el proceso de investigación tal como el análisis estadístico, que fue utilizado para explicar y soportar la comprensión de diferentes situaciones asociadas al fenómeno en estudio en cada una de las dimensiones propuestas. Se consultaron documentos de corte investigativo, instrumentos de planificación territorial nacionales y locales (planes, programas y políticas públicas), estudios especializados, documentos normativos y estadísticas de fuentes oficiales ofertadas pública y gratuitamente por instituciones del nivel nacional, así como bases de datos proporcionadas por la Gobernación del Magdalena.

Capítulo 1. Elementos para el análisis Local

1. Contexto general del departamento del Magdalena

El Magdalena es una de las 32 entidades territoriales de nivel intermedio en la estructura político-administrativa de Colombia y una de las más antiguas. Se localiza en la región caribe al norte del país sobre la margen oriental del río que lleva su mismo nombre, el cual es considerado la principal arteria fluvial del país. Lo que se conoce hoy como el departamento del Magdalena parte de la división territorial de la Gran Colombia decretada en la Ley del 25 de junio de 1824. En 1857 pasó a ser uno de los ocho (8) estados federales del país y en 1886 bajo una nueva organización territorial recibió la denominación de departamento y se le adjudicó una extensión territorial de 53.920 kilómetros cuadrados. A mediados de los 60 varios de sus municipios fueron segregados para conformar los departamentos de la Guajira¹⁴ (1965) y posteriormente el Cesar¹⁵ (1967). Actualmente su territorio abarca 23.188 kms² de superficie que representan aproximadamente el 2% del área nacional y el 15% de la región caribe.

Se encuentra en la zona tropical cercana al Ecuador que determina su clima y biogeografía con temperaturas promedio de 30°C. Limita al sur con el departamento de Bolívar, al este con La Guajira y Cesar y al oeste con Atlántico y Bolívar. Es uno de los doce departamentos que en Colombia posee franja costera, con una longitud de litoral de 225 km sobre el mar Caribe (INVEMAR, 2017). El Magdalena se ubica en la zona de influencia de Barranquilla, principal ciudad del caribe colombiano considerada como una de las dos ciudades aglomeradas de la región según el sistema de ciudades¹⁶. También se encuentra en la zona de influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta, subregión estratégica del caribe colombiano por su biodiversidad y potencial ambiental, cultural, económico. En este territorio habitan varios pueblos indígenas: Kogui, Arhuacos, Wiwas y Kankuamos y se produce una amplia gama de productos agrícolas al contar con todos los pisos térmicos (desde el cálido seco hasta las nieves perpetuas), algunos de ellos como el café y el cacao son reconocidos mundialmente por sus atributos de alta calidad.

Posee ecosistemas estratégicos tales como la Ciénaga Grande de Santa Marta y otros marinos y costeros de importancia nacional e internacional. Su ubicación geográfica le permite contar con abundancia de suelos fértiles, escenarios naturales de gran belleza y diversidad, además de ventajas comparativas frente a otros departamentos del país. Actualmente se organiza en veintinueve (29) municipios y un (1) distrito que es su capital Santa Marta, designado en la

¹⁴ Barrancas, Fonseca, Riohacha, San Juan del Cesar, Villanueva, Uribe, Maicao en la Guajira.

¹⁵ Valledupar, Aguachica, Agustín Codazzi, Curumaní, Chimichagua, Chiriguaná, Gamarra, González, La Gloria, Pailitas, Rio de Oro, Robles (La Paz), Tamalameque

¹⁶ El sistema de ciudades en el Eje Caribe está compuesto por dos ciudades aglomeradas (Cartagena y Barranquilla) y dos ciudades uninodales (Santa Marta y Ciénaga) (Gobernación del Magdalena, pág. 32).

Constitución Política de 1991 como Distrito Turístico, Cultural e Histórico, primera ciudad fundada en Suramérica en 1525 y principal puerto del país desde la independencia y hasta 1870, cuando declina la economía bananera y cobra fuerza la actividad turística que hasta la fecha es su principal renglón productivo. Conviene subrayar que Santa Marta presenta características económicas y sociopolíticas que la diferencian del resto del departamento.

A partir del año 2012 el Gobierno Departamental conformó (5) subregiones como estrategia de planificación territorial, dadas sus características comunes geográficas, sociales y económicas, así como por necesidades compartidas¹⁷. Esta territorialización ha sido revalidada en el reciente Plan de Ordenamiento Territorial, dándole un carácter oficial (UNIMAG, 2018).

Tabla 2.

Distribución de las unidades territoriales del departamento de Magdalena

Subregión	Municipios	Área	Población
SANTA MARTA	Distrito de Santa Marta	2.369 km ²	499.192
NORTE	Ciénaga, Zona Bananera, El Retén, Aracataca, Fundación, Algarrobo	5.857 km ²	340.418
RÍO	Sitionuevo, Remolino, Pivijay, Salamina, El Piñon, Cerro de San Antonio, Concordia, Pedraza, Zapayan	4.800 km ²	168.360
CENTRO	Chibolo, Sabanas de San Ángel, Tenerife, Plato, Nueva Granada, Ariguaní	5.638 km ²	162.389
SUR	Santa Barbara de Pinto, Santa Ana, Pijiño del Carmen, San Zenón, San Sebastián, Guamal y El Banco	4.401 km ²	171.387

Fuente: Oficina Asesora de Planeación del Magdalena, 2017; DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Estimaciones de población ajustada por cobertura censal.

De acuerdo con la clasificación municipal de ruralidad propuesta por el DNP y la MTC (2014); en el Magdalena dos (2) municipios son considerados como ciudades y aglomeraciones, siete (7) como municipios intermedios, 18 se ubican en la categoría de rurales y 3 como rurales dispersos (DNP, 2015, pág. 293).

Tabla 3.

Clasificación municipal de ruralidad, departamento del Magdalena, 2014

Categoría	Municipios
Ciudades y aglomeraciones	Santa Marta, Ciénaga
Intermedios	Aracataca, Concordia, El Banco, El Retén, Fundación, Plato, Zona Bananera

¹⁷ La subregionalización del Magdalena tiene detrás el concepto regiones nodales y busca identificar áreas funcionales urbano-rurales con una distribución de población y asentamientos que faciliten el acceso de sus habitantes a servicios y equipamientos de alcance local en condiciones de tiempo, costo y disponibilidad, permitiendo un mayor equilibrio espacial en las condiciones de desarrollo territorial (Oficina Asesora de Planeación del Magdalena, 2017).

Categoría	Municipios
Rural	Algarrobo, Ariguani, Cerro de San Antonio, Chibolo, El Piñon, Nueva Granada, Pedraza, Pijiño del Carmen, Pivijay, Pueblo Viejo, Remolino, Salamina, San Sebastián de Buenavista, Santa Ana, Santa Bárbara de Pinto, Sitionuevo, Tenerife, Zapayan
Rural disperso	Guamal, Sabanas de San Ángel, San Zenón

Fuente. Elaboración propia. Con base en DNP (2015)

2. Análisis demográfico

2.1 Dimensión y estructura demográfica

Según el histórico de censos poblacionales el departamento del Magdalena ha presentado un aumento sostenido de la población desde 1951 cuando se registraron 856.057 habitantes hasta el año 2018 donde se reporta un total de 1.263.788 personas efectivamente censadas. El siguiente gráfico muestra las variaciones en tamaño de la población (habitantes) y evidencia, que esta variación en las áreas urbanas o cabeceras ha sido mayor (744.765 habitantes) que en las áreas rurales (111.292 habitantes) durante el periodo de análisis.

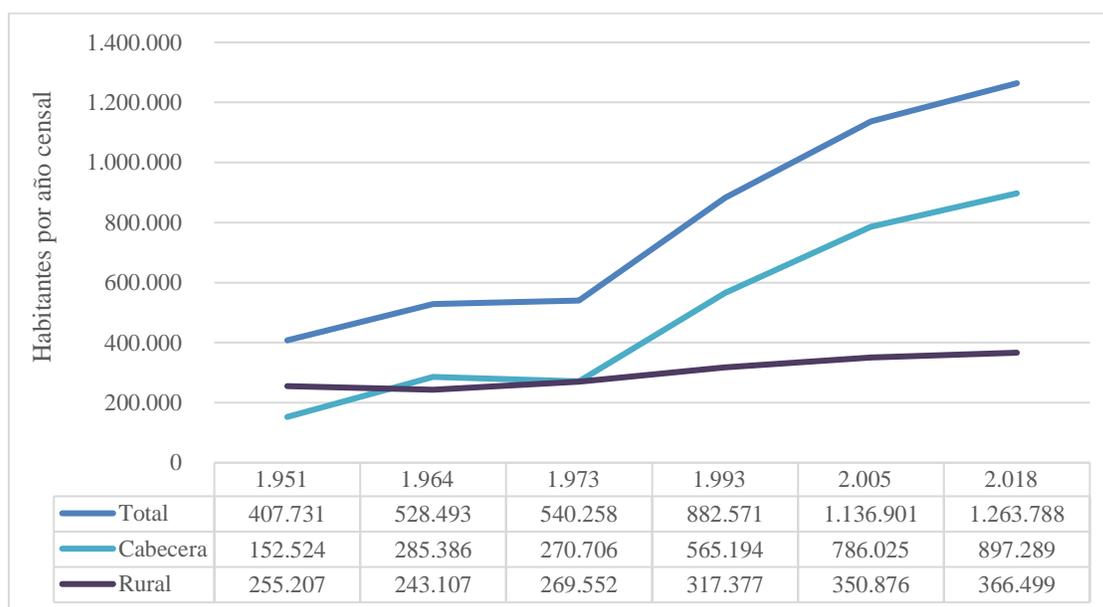


Gráfico 1. Magdalena, tamaño poblacional. Censos DANE de 1951 a 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE. Censos 1951 a 2018

Según puede observarse en la Tabla 4. la menor tasa de crecimiento poblacional se evidenció en el periodo intercensal de 1964 a 1973 (22 por cada mil habitantes) y estuvo asociada fundamentalmente a una disminución de la población ubicada en las cabeceras de los municipios (23.992 habitantes) por un posible flujo migratorio hacia las áreas rurales o colonización (Neira, 2019), (CNMH, 2016) y adjudicación de tierras en el marco de la Reforma Agraria (Ley 135 de

1961). Contrariamente la tasa más alta de crecimiento (de 481,2 por mil habitantes) se registró durante el periodo siguiente (1973-1993) está vez vinculada al incremento poblacional en las cabeceras y áreas urbanas.

Tabla 4.
Magdalena, tasas de crecimiento de la población (cabecera-rural).

	1.964	1.973	1.993	2.005	2018
Tasa de crecimiento total	258,0	22,0	481,2	251,9	126.887
Tasa de crecimiento cabecera	60,7	-5,3	70,5	32,7	132,2
Tasa de crecimiento rural	-48,6	103,2	163,0	100,3	0,2

Fuente: Elaboración propia. Con base en DANE Censos 1951 a 2018

Para ilustrar mejor la dinámica demográfica y lanzar algunas hipótesis sobre procesos emigratorios o descensos poblacionales, se estudió el comportamiento del tamaño de la población separando el departamento de su capital¹⁸. El análisis detallado se puede consultar en el Apéndice 1. de este documento y permitió determinar si el descenso o crecimiento demográfico se generó en los municipios (tomado como dato agregado) o en Santa Marta. En conclusión, el crecimiento poblacional evidente desde de 1973 y está asociado fundamentalmente a la capital del departamento. A partir de ese año, comienza a presentarse concentración de la población en esta ciudad que crece en un número mayor a las cabeceras municipales y entre las posibles causas de este ascenso demográfico pueden estar los procesos migratorios de otras regiones del país. Esta tendencia que se mantiene en los posteriores periodos intercensales.

En cuanto a la participación de población rural en la estructura demográfica del Magdalena, debe decirse que ha tenido un comportamiento decreciente. Si bien ha aumentado el número de habitantes rurales en el departamento desde el primer censo registrado (1957) en 111.292 personas hasta el 2018, ha decrecido la participación en relación con el total de la población. Ha pasado de representar el 62,6% en 1951 al 30,1% en 2018.

La siguiente gráfica permite hacer análisis del comportamiento poblacional rural en el departamento del Magdalena desagregado por municipios (dato agrupado) y Distrito de Santa Marta. Se evidencia que históricamente los municipios han tenido en su estructura demográfica, un porcentaje importante de población que habita en el campo, caso contrario ocurre en la capital del departamento que concentra su población en las áreas urbanas. En la actualidad, el 42,2% de los habitantes de los municipios se ubican en sector, mientras que en el distrito de Santa Marta solamente el 8,79% del total de la población.

¹⁸ Apéndice 1. Tamaño y Crecimiento Poblacional desagregado Magdalena sin capital y Santa Marta.

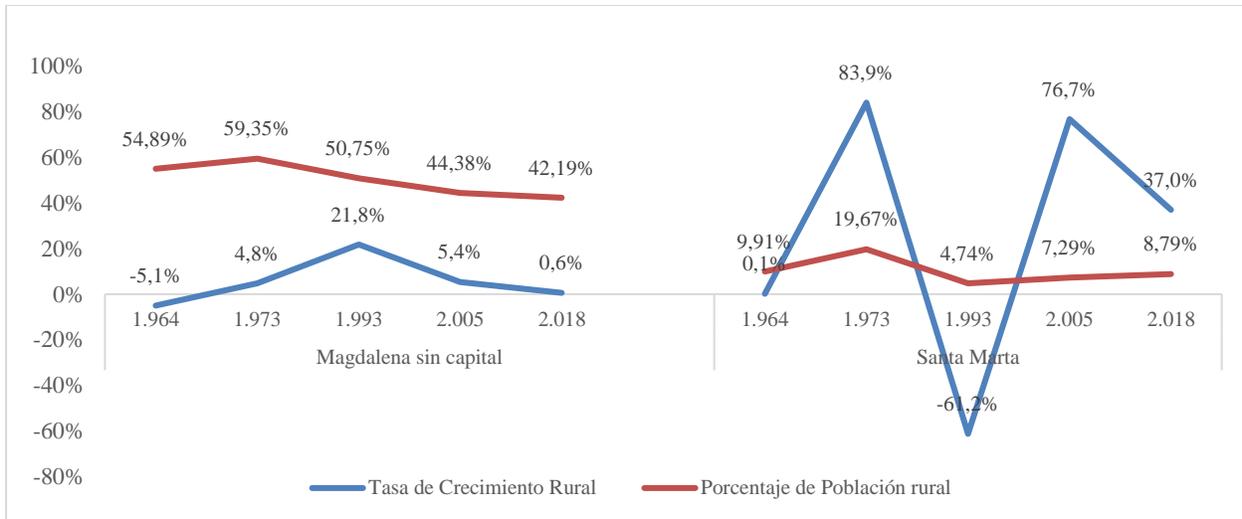


Gráfico 2. Magdalena sin capital y Santa Marta. Tamaño de población rural y tasa de crecimiento.

Fuente: Elaboración propia. Con base en DANE, Censos 1951 a 2018

Así mismo, es pertinente analizar las tasas de crecimiento de la población rural. Particularmente en Santa Marta se evidencia entre 1973 y 1993 que la tasa decreció en 61,1 por cada mil habitantes, lo cual coincide cronológicamente con la “bonanza Marimbera¹⁹”, la presencia de grupos ilegales y las acciones armadas en las áreas de la Sierra Nevada. Se infiere entonces que existe una relación directa entre bajo crecimiento y movilidad poblacional y el conflicto social. Vale la pena resaltar que en el último periodo intercensal el crecimiento poblacional rural que presentó el departamento se originó fundamentalmente en Santa Marta (13.695 personas).

2.2 Estructura poblacional

Actualmente la población del departamento del Magdalena se proyecta en 1,263,788 habitantes; 50% hombres y 50% mujeres (DANE, 2019). Por subregiones, el Distrito de Santa Marta y la subregión Norte son las que concentran más del 60% de la población del departamento, seguidas de la Sur, Rio y Centro.

Por área de residencia, según proyección del DANE del Censo General de 2018, el 69,9% de la población se ubica en cabeceras (883.802 habitantes) y 30,1% en resto rural (379.986 habitantes). Sin embargo, el gobierno departamental a través del Plan de Desarrollo afirma que “el Magdalena es más rural de lo que muestran estos resultados” y en este marco con base en la metodología de la Misión para la Transformación del Campo calculan que asciende al 40,6%

¹⁹ Bonanza Marimbera. Economía agraria de ciclo corto que entre 1975 y 1985 le abrió las puertas al mercado internacional a la marihuana, producto de la actividad de bandas de narcotraficantes fundamentalmente de los departamentos de Magdalena, la Guajira y Cesar que se dedicaron a su cultivo y exportación ilícita (Puente, 2008)

(Gobernación del Magdalena, 2016, pág. 7). La distribución espacial de la población se presenta en el siguiente gráfico.

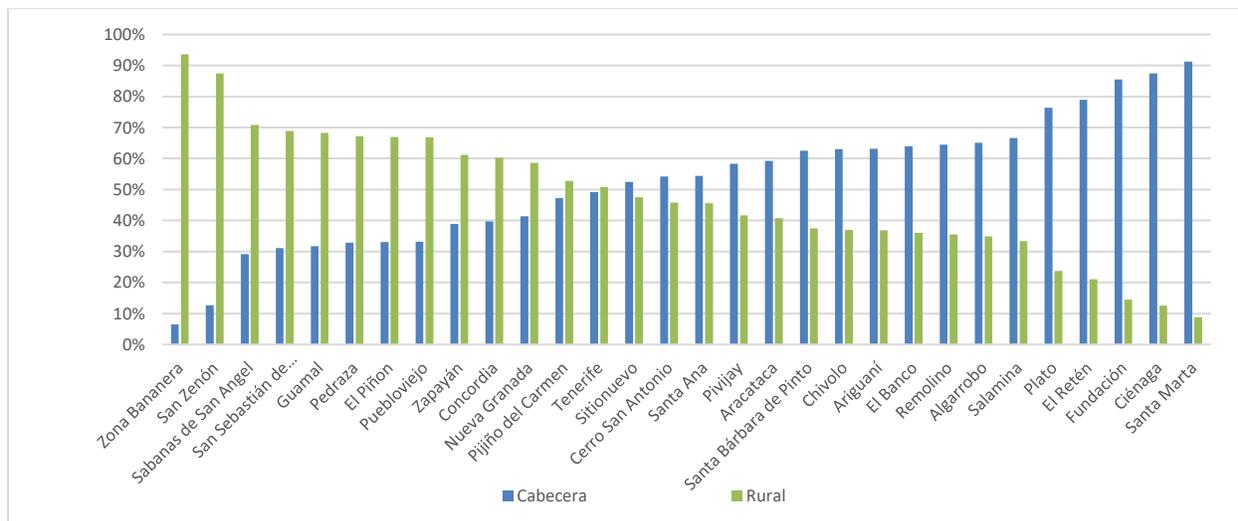


Gráfico 3. Porcentaje de población rural y urbana por municipios, Magdalena - 2018.

Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Estimaciones de población ajustada por cobertura censal.

Como puede observarse, el municipio de Zona Bananera es eminentemente rural con el 93,6% de su población viviendo en el campo, le siguen San Zenón (87%) y Sabanas de San Ángel (71%). Contrariamente Santa Marta, con un alto nivel de urbanización, solo alberga el 9% de su población en las áreas rurales, seguido por Fundación (14%) y Ciénaga (13%).

En el Magdalena ha decrecido el tamaño de la familia rural pues para 2005 el número promedio de personas por hogar fue de 4,5 y para 2018 está en 3,8. Los municipios que registran más de 4 miembros por hogar son Fundación, El Retén, Guamal, San Sebastián de Buenavista, Sabanas de San Ángel, Algarrobo y Zona Bananera; en su mayoría con un alto nivel de ruralidad excepto Fundación y Retén que tienen influencia de grupos étnicos. Así mismo Chivolo, El Piñón y Remolino ostentan menos de 3.3 personas por hogar.

La diversidad étnica de este departamento supone una gran riqueza cultural. Según datos del Censo poblacional (2018) se auto reconocen como miembros de un grupo étnico 131.287 personas que representan el 10,38% del total de habitantes del Magdalena. Entre ellas 20.938 son indígenas, 110.186 negros o afrocolombianos, 160 raizales²⁰ y solo 3 personas como población palenquera²¹ (DANE, 2019). Los grupos indígenas asentados en el departamento son Arhuacos,

²⁰ El término Raizal define al pueblo indígena originario del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

²¹ El Palenquero es una persona originaria de San Basilio de Palenque, pueblo que conserva su lengua y raíces africanas, declarado patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad (MINCULTURA, 2017)

Kogui, Wiwa quienes se encuentran organizados en tres resguardos denominados Kogui-malayo-Arhuaco en la Sierra Nevada de Santa Marta y los Ette Ennaka (Chimila) diseminados en San Ángel, Santa Marta, Pivijay y Plato (Gobernación del Magdalena, 2016, pág. 8). Según el Ministerio del Interior (2019) se encuentran aprobados 9 Consejos Comunitarios, nombre asignado a los asentamientos conformados por comunidades afrodescendientes, en municipios de la subregión Norte, además de varios en proceso de reconocimiento²².

En cuanto a la estructura demográfica el sector rural presenta diferencias respecto a las cabeceras. La pirámide poblacional muestra una figura clásica de base ancha que va disminuyendo hacia su cúspide en la medida que avanzan los grupos de edad, mientras en el gráfico rural los grupos de población de 0 a 14 años son algo mayores en su volumen respecto de los grupos siguientes, esto puede estar asociado a nacimientos en años precedentes en aumento y probablemente bajas tasas de mortalidad y migración, evidenciándose pérdidas importantes de población a partir de los 15 años, mayoritariamente de mujeres que puede estar asociado a fenómenos migratorios. La pirámide tiende a ampliarse nuevamente en el grupo de 40 a 44 años y la cúspide reducida especialmente en hombres, estaría mostrando una esperanza de vida menor como se aprecia a continuación:

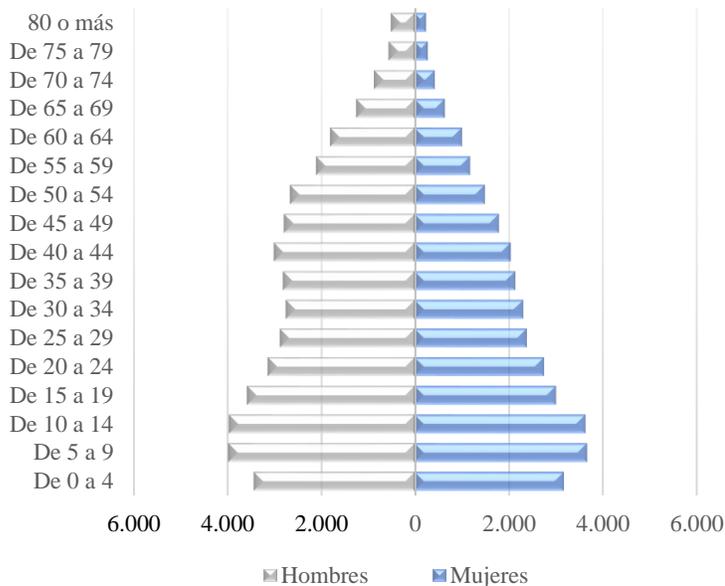


Gráfico 4 Distribución de la población rural por género.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, tercer Censo Nacional Agropecuario (2014)

²² Consejos Comunitarios: Jacobo Pérez Escobar (Aracataca); Fernando Ríos Hidalgo y José Isabel Erazo Márquez (El Retén); Obatala (Fundación; Coconadería y Rincon Guapo Loveran (Pueblo Viejo); Concomori, Guacamayal, Corregimiento de Sevilla (Zona Bananera) (Mininterior, 2019).

2.3 Aspectos relacionados con el fenómeno de migración rural

Según datos del DANE (2018), el Magdalena es el departamento con mayor expulsión de población de la Región Caribe en los últimos 35 años. 386.191 personas emigraron en este lapso, con el punto más álgido entre 1995 y 2000 donde el 20,96% de dicha población abandonó el territorio. En el siguiente quinquenio la migración representó el 19,56% de ese gran total²³. El Periódico “El Tiempo” (2018), atribuye como la razón principal de este movimiento migratorio a la agudización de la violencia, motivos económicos y la búsqueda de oportunidades, estos dos últimos son elementos que permanecen vigentes.

Sin embargo, el dato de migración interdepartamental durante el último año que proporciona el Censo Nacional de Población y Vivienda (2019)²⁴, revela una disminución de la intensidad migratoria en el Magdalena. Para 2018 el 2,4% de la población se estableció en otros territorios del país como Bogotá, Antioquia, Cundinamarca y Santander (DANE, 2019). Este porcentaje es menor al promedio regional y al de departamentos con similares características como Cesar y Bolívar. Toda vez que se ha evidenciado una reducción constante de la población rural magdalenense, pasando de representar el 49% del total en 1985 al 30,1% en 2016, se consideró importante analizar las causas de este fenómeno y postular algunas conclusiones cualitativas sobre su incidencia en el desarrollo humano. Para ello, se indagó directamente con la comunidad rural puesto que los datos censales no proporcionan información más concreta ni por áreas.

En primer lugar, en el Magdalena rural como en el resto del país “los habitantes actuales envejecen y el relevo generacional que debe darse de manera natural no está del todo consolidado” (DNP, 2015). En el sector rural viven 35 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años según datos del tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), en 2005 la cifra era de 26 adultos por esa misma cantidad de jóvenes. Esta situación se produce por la migración cada vez mayor de los municipios hacia las ciudades en busca de oportunidades; a esto se suma el envejecimiento inevitable de la población que en el departamento es menor que el promedio nacional (el Índice de envejecimiento rural del Magdalena es de 35,0 y en territorios de grupos étnicos es de 8,8; mientras en Colombia es de 51,7 y 25,2 respectivamente (DANE - 3er CNA, 2014)).

El envejecimiento rural es un problema por aspectos como la pérdida de productividad del sector e inclusive la carga pensional que puede representar que incide directamente y de forma negativa en las economías de los territorios y por tanto, en el desarrollo rural pues disminuye población económicamente activa que es capaz de mantener las estructuras productivas de las economías locales (López & Martínez-Cañas, 2017). Al respecto, los campesinos del área cafetera

²³ Mientras en el censo de 1973 deja ver que en el Magdalena la migración interna reportada por departamento de origen fue de 3.815 personas, en el censo de 1993 fue de 8.184, según (DANE, 2008).

²⁴ Migración interdepartamental: se refiere al desplazamiento de lugar de residencia hacia otras entidades territoriales dentro del mismo país

de la Sierra Nevada de Santa Marta fueron enfáticos al señalar que su capacidad productiva e ingreso se ha visto seriamente afectado por el envejecimiento de la población y el desinterés de los jóvenes en las labores agropecuarias, pues no se encuentra mano de obra que trabaje la tierra y participe del proceso de recolección en la zona lo que obliga a traer personas foráneas en los tiempos de cosecha con las consecuencias sociales que eso puede acarrear.

La migración rural según algunos líderes se ocasiona por las dificultades para la producción agropecuaria. El mal estado de las vías afecta la comercialización, el sobre costo de los insumos deja escasos rendimientos al momento de vender las cosechas y lo anterior lleva a tomar decisiones familiares trascendentales como cambiar de oficio o migrar a otras regiones:

“Quienes migran, optan por trabajar también en el campo...muchas veces con cultivos ilícitos porque pagan mejor que en cultivos tradicionales; otras personas no tienen más opción que dedicarse al moto-taxismo y así tienen independencia e ingresos sin tanta inversión y esfuerzo porque no hay otras opciones laborales”²⁵.

Otros motivos identificados fueron la búsqueda de la educación a nivel superior que supone trasladarse a vivir en la capital o alguna cabecera. También por la mejor calidad y prestación de servicios educativos debido a la escasez de profesores y herramientas pedagógicas que prevalecen en las instituciones rurales y que no permiten a los estudiantes una buena preparación que garantice el ingreso y la permanencia en la educación superior.

²⁵ Líder rural. Vereda Sacramento, Municipio de Fundación.

Capítulo 2. Resultados de la Investigación

1. Pobreza en el departamento del Magdalena

Existen dos tipos de enfoques en la medición de la pobreza fundamentales en Colombia. El primero, está relacionado con la insuficiencia de recursos para satisfacer una serie de necesidades básicas. El segundo, por su parte, depende del consumo efectivamente realizado o las necesidades realmente satisfechas (Meisel-Roca & Ricciulli, 2019)

Dentro del primer enfoque se usa el indicador de pobreza monetaria, que clasifica como pobres a los hogares cuyo ingreso promedio se encuentra por debajo de un mínimo necesario, el cual permite acceder a una canasta de bienes y servicios básicos (DNP, 2016). En el segundo, se cubren tres indicadores: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y un índice de exclusión social. Para efectos de este documento, se utilizará la medición de pobreza multidimensional, que, según lo desarrollado para Colombia, es un indicador que refleja el grado de privación de las personas sobre un conjunto de 5 dimensiones y 15 variables distintas a la carencia de ingresos. Un hogar es pobre si sus miembros tienen privaciones en por lo menos el 33% de las dimensiones que constituyen el índice. Estar en esta condición implica negación al acceso a los servicios sociales de salud y educación con oportunidad, a estar empleado formalmente y a habitar en viviendas adecuadas en su infraestructura y conectadas a los respectivos servicios públicos domiciliarios.

La primera parte de este capítulo hace un análisis de los dos indicadores oficiales para la medición de pobreza que existen en Colombia: pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Infortunadamente para el nivel departamental no se producen mediciones anuales de estos dos indicadores y tampoco series por áreas (cabecera-rural), lo cual limita la posibilidad de hacer análisis sobre la relación existente entre ambas medidas y el alcance en la descripción de este fenómeno con un enfoque territorial.

1.1 Pobreza monetaria

Entre 2002 y 2018, el Magdalena logró reducir la pobreza monetaria en 18,9 puntos porcentuales, pasando de 65,5% al 46,6% de su población en esta condición. Si bien, el comportamiento negativo de este indicador fue tendencia general en Colombia durante el periodo, para el caso concreto del Magdalena, la disminución ha sido en menor proporción que la mayoría de las entidades territoriales del país, e inclusive que algunas de la región Caribe y por tanto, durante el periodo, en vez de mejorar su posición relativa frente a otros departamentos, pasó de ocupar el sexto al cuarto lugar, después de Chocó (61,1%), La Guajira (53,7%) y Cauca (50,5).

La siguiente gráfica, analiza comparativamente los avances que ha tenido el Magdalena en relación con las diez entidades territoriales que presentaron los valores más altos en los

índices de pobreza monetaria y pobreza extrema entre 2002 y 2019. Mientras el Magdalena ganó dos posiciones entre los más pobres del país, se evidencian resultados sobresalientes en reducción de la pobreza monetaria en departamentos como Huila, que pasó de ser el más pobre de Colombia en 2002, con un 69,6% de su población en esta condición, a la onceava posición en 2018; Sucre, con características similares al Magdalena, que tránsito del segundo a un noveno lugar y Boyacá, que no solo avanzó 9 posiciones en reducción de la pobreza monetaria sino que amplió sustantivamente la brecha de este indicador con el promedio nacional.

Se considera que el avance significativo de Boyacá, un departamento ubicado en el centro del país; significa un gran reto en términos de gestión pública, dado que es un departamento amplio, integrado por 123 municipios y que cuenta con más del 30% de su población ubicada en las áreas rurales.

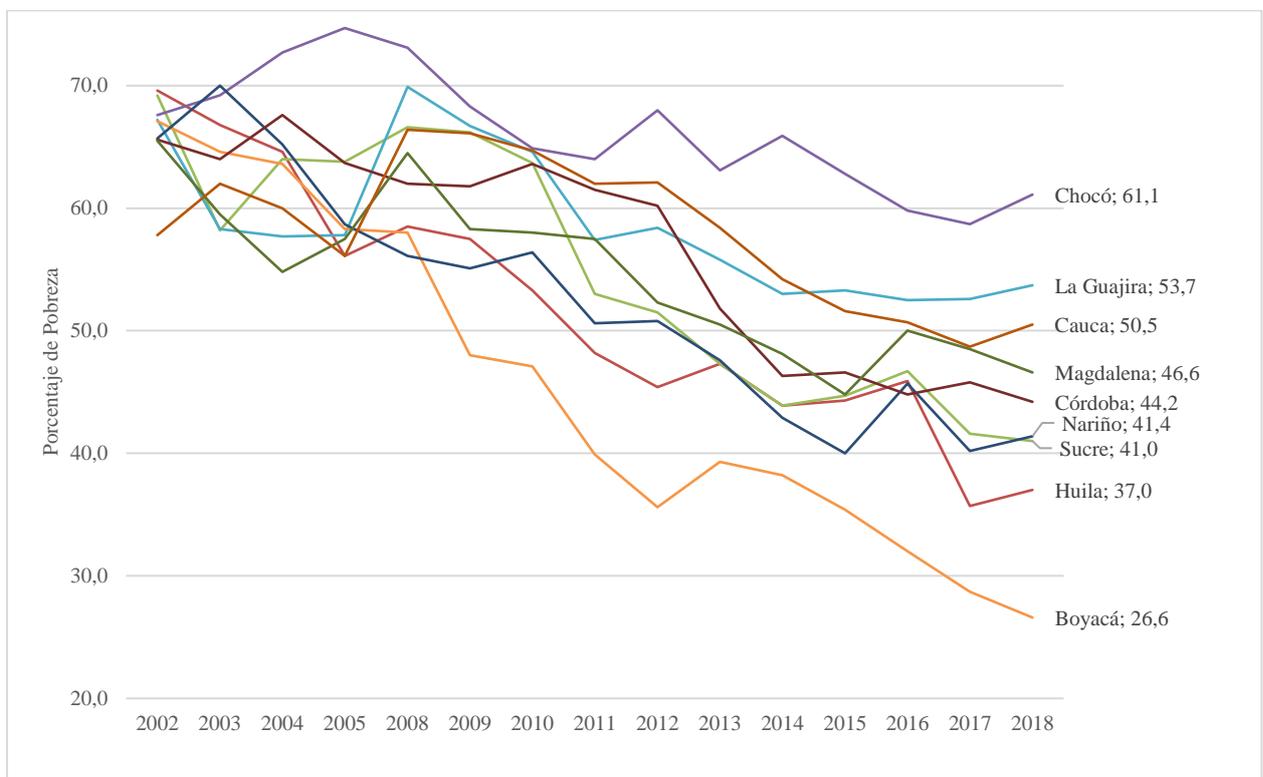


Gráfico 5. Evolución de Pobreza monetaria 2002-2018 en departamentos con mayor incidencia 2002

Fuente: Elaboración propia con base en el DANE. Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2017)

Durante este periodo se presenta también una reducción en términos de pobreza extrema de 9,3 puntos porcentuales. Para 2018 el 14,7% de la población se encuentra en esta condición, sin embargo, la pobreza extrema del Magdalena duplica la media nacional. Para el caso de Santa Marta que cuenta con datos de este indicador desde el año 2010, se observa una incidencia menor que el departamento, aunque mayor al país, así ha logrado mantenerse en una mejor posición, aunque con avances mínimos durante el periodo y al final logra ubicarse por debajo del promedio nacional de 7,2.

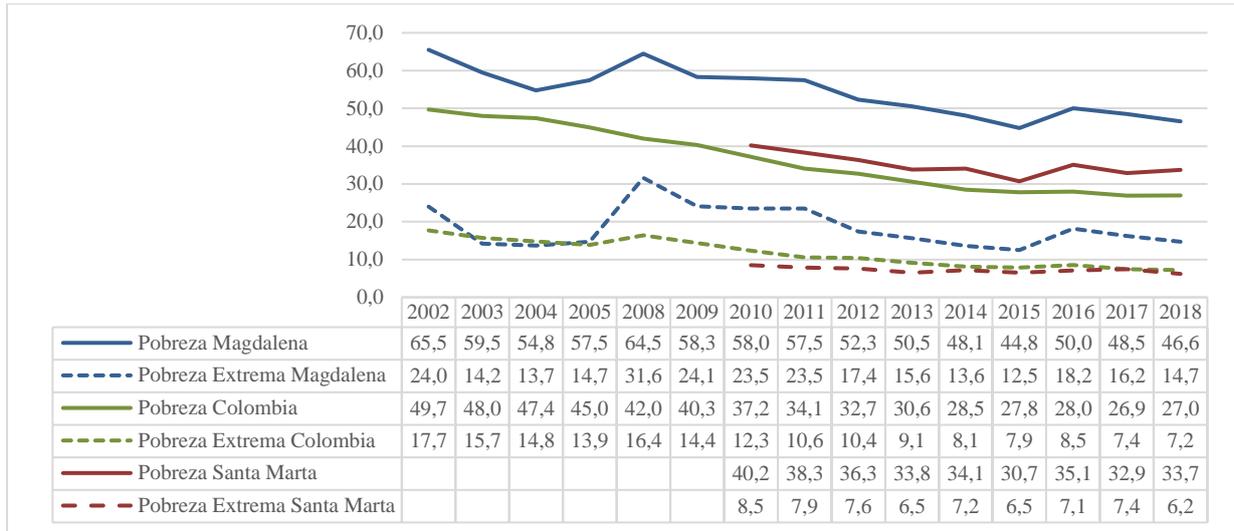


Gráfico 6. Incidencia de la Pobreza monetaria. Magdalena, Santa Marta y Colombia 2002 a 2018

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2017), DANE.

Así las cosas, si bien el departamento ha avanzado en términos de reducción de pobreza estos avances han sido insuficientes para cerrar la brecha que existe con respecto al promedio nacional. Actualmente 589 mil magdalenenses no logran obtener un ingreso por debajo de un mínimo necesario para acceder a una canasta de bienes y servicios básicos, de manera análoga, alrededor de 180 mil no adquieren el costo per cápita mínimo de una canasta alimentaria que cubra sus necesidades básicas calóricas. Aun cuando la pobreza abarca más que la falta de ingreso, la situación descrita da una idea de las dificultades que presenta la población para alcanzar su bienestar material.

1.2 Pobreza multidimensional

Según estimaciones del DANE para 2018 en el Magdalena el 38,7% de las personas son pobres multidimensionales, pues experimentan diferentes tipos de privaciones en sus condiciones de vida, mientras en Colombia el promedio es de 28,22%.

La Gráfica 7 analiza la reducción de este tipo de pobreza en el departamento durante el periodo 2005 a 2018, comparando el comportamiento de las entidades territoriales que presentaron el más alto valor del IPM en los dos años. Durante el periodo, se evidencian resultados significativos en departamentos como Putumayo, que redujo en 51,2 puntos el indicador y pasó de ocupar el séptimo lugar con mayor relación de pobres en el país, a la onceava posición. Así mismo, Córdoba redujo 42,9 puntos y avanzó 4 posiciones. Magdalena por su parte, a pesar de haber reducido el IPM en un porcentaje de 31 puntos (inclusive mayor a la variación promedio nacional de 20,8), ascendió 5 puestos entre los territorios con mayor incidencia de pobreza multidimensional en Colombia pasando del 13 al 7 lugar.

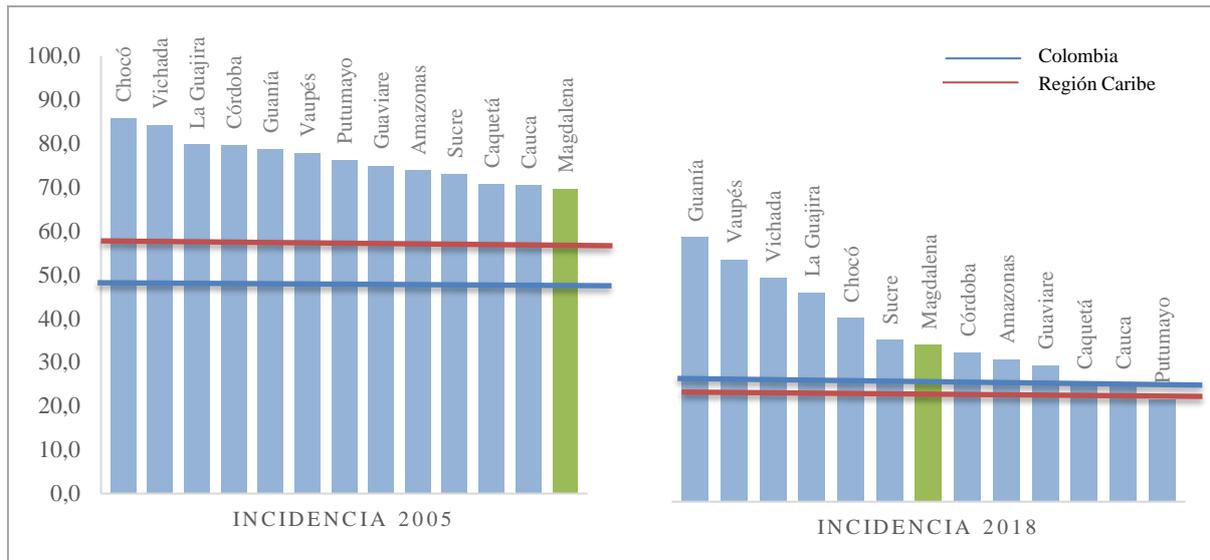


Gráfico 7. Evolución de Pobreza multidimensional 2005-2018 en departamentos con mayor incidencia 2005
Fuente: Elaboración propia con base en DNP - SPSCV Censo 2005 y Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2018)

Para 2005 aproximadamente 304.0000 personas correspondientes al 77,18% de los hogares que habitaban en el campo magdalenense se encontraron en Pobreza Multidimensional frente al 60,74% de la población ubicada en las áreas urbanas; para 2018 el indicador urbano se redujo a la mitad y quedó en 33,2%, mientras en los territorios rurales solo disminuyeron 22,7 puntos que representan una cuarta parte.

En lo que compete a pobreza multidimensional rural se debe subrayar que el Magdalena para 2018 supera los promedios del país de 54,5% y de la Región Caribe 49,7%, aunque dentro de la misma región los resultados son similares entre departamentos que tienen características comunes poblacionales y en su ruralidad como son Cesar, Sucre, Bolívar y Córdoba²⁶.

Tabla 5.
Pobreza Multidimensional Rural. Análisis comparativo Magdalena -Región Caribe- Magdalena (2005 -2018)

	IPM Rural 2005	IPM Rural 2018	Variación
Magdalena	77,2%	54,4%	-22,78%
Región Caribe	79,6%	49,7%	-29,9 %
Región Caribe (sin San Andrés)	79,5	55,5%	-24,0%
Colombia	80%	45,7%	-41,7%

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, tercer Censo Nacional Agropecuario, 2014

²⁶ Se hace esta claridad, porque hace parte de la Región Caribe el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual es territorio insular y presenta características diferentes al resto de la región tanto poblacionales, culturales, económicas y productivas.

Se evidencia, además, un relativo rezago del departamento (y en general de la región caribe) en términos de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales durante las últimas dos décadas. La Tabla 6. presenta la incidencia del IPM rural a nivel nacional en los dos periodos de estudio, la variación o esfuerzo realizado por cada departamento y la posición ocupada. En efecto, permite observar una reducción del indicador entre 2005 y 2018, la cual fue baja en comparación con el resto del país (menor al promedio nacional en casi 20 puntos porcentuales).

Tabla 6.

Incidencia de pobreza multidimensional rural por departamentos y variación (2005-2018)

Posición	Departamento	Incidencia IPM Rural 2005	Departamento	Incidencia IPM Rural 2018	Variación
1	Casanare	96,76%	Vaupés	78,8%	-37,08%
2	Tolima	96,00%	Guainía	72,7%	-21,48%
3	Chocó	95,63%	La Guajira	72,5%	16,17%
4	Atlántico	93,20%	Vichada	67,3%	9,50%
5	Córdoba	92,16%	Chocó	59,6%	9,50%
6	Cauca	91,93%	Sucre	58,5%	0,38%
7	Amazonas	90,65%	Magdalena	54,4%	22,78%
8	Antioquia	90,45%	Bolívar	53,9%	32,82%
9	Caldas	89,87%	Cesar	53,5%	6,34%
10	Huila	89,65%	Córdoba	51,9%	40,26%
11	Risaralda	89,51%	Tolima	47,8%	48,20%
12	La Guajira	88,67%	N. Santander	47,7%	27,34%
13	Putumayo	88,38%	Atlántico	43,9%	49,30%
14	Bolívar	86,72%	Nariño	43,7%	24,60%
15	Santander	86,38%	Guaviare	42,9%	40,07%
16	Arauca	84,18%	Amazonas	40,1%	50,55%
17	Guaviare	82,97%	Caquetá	40,0%	42,43%
18	Caquetá	82,43%	Cauca	39,0%	52,93%
19	San Andrés y providencia	79,99%	Antioquia	36,8%	53,65%
20	Boyacá	79,71%	Arauca	36,3%	47,88%
21	Cundinamarca	77,94%	Casanare	31,9%	64,86%
22	Magdalena	77,18%	Risaralda	31,6%	57,91%
23	Vichada	76,80%	Meta	31,6%	28,98%
24	N. Santander	75,04%	Putumayo	31,0%	57,38%
25	Quindío	72,58%	Huila	29,5%	60,15%
26	Nariño	68,30%	Santander	27,7%	58,68%
27	Valle del Cauca	61,78%	Caldas	27,4%	62,47%
28	Meta	60,58%	Boyacá	27,4%	52,31%
29	Cesar	59,84%	Quindío	25,7%	46,88%
30	Sucre	58,88%	Valle del Cauca	22,3%	39,48%
31	Guainía	51,22%	Cundinamarca	19,8%	58,14%
32	Vaupés	41,72%	San Andrés y providencia	8,9%	71,09%

Fuente: Elaboración propia con base en DNP - SPSCV Censo 2005 Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2018)

Como se puede observar, el Magdalena pasó de ocupar el puesto 22 con mayor porcentaje de pobres rurales en 2005 a la posición 7 en 2018, precedida por territorios con un alto porcentaje de población étnica y singularidades institucionales. Tal es el caso de Vaupés, Guainía y Vichada, erigidos como nuevos departamentos solo hasta 1991, con las mayores extensiones de territorio del país distribuidas en menos de 5 municipios y caracterizados como territorios rurales dispersos por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (DNP, 2015) o La Guajira y Chocó que históricamente han presentado problemas sociales, ambientales, así como de corrupción y abandono estatal.

De esta manera queda en evidencia, que el Magdalena también ha logrado avanzar en la reducción de la pobreza multidimensional durante las dos últimas décadas, pero no ha sido a un ritmo y nivel suficiente para reducir las condiciones de inequidad de las áreas rurales. Así mismo, que las brechas entre el campo y la ciudad persisten o se han acentuado, siendo este un claro indicador de hacia donde se han enfocado mayoritariamente los recursos de inversión y el interés de la gestión pública.

2. Caracterización espacial de la pobreza rural

Este apartado busca evidenciar hasta donde la ubicación geográfica es determinante para explicar la pobreza como resultado tanto de relaciones en las dotaciones de factores, de externalidades o una combinación de ambas. Se utiliza el *Índice Multidimensional Ajustado* resultado del 3er Censo Nacional Agropecuario (2014) dado el nivel de desagregación que proporciona territorial y poblacionalmente, aclarando que este IPM fue “ajustado” y pasó de 5 a 4 dimensiones: condiciones educativas, de la niñez y juventud, de salud, de la vivienda y los servicios públicos.

Para 2014 en el departamento del Magdalena el 67,7% de los hogares rurales se encontraron en Pobreza Multidimensional, lo cual corresponde a aproximadamente a 273 mil personas. Al hacer un análisis por grupos poblacionales se identifica que es mayor el IPM en los territorios étnicos donde el 86,2% del total de la población indígena y un 70,6% de las comunidades negras, manifiestan presentar carencias estructurales en sus condiciones de vida. Los municipios con porcentajes superiores al 70% de población en condiciones de pobreza son Aracataca, Fundación, Sitionuevo, Santa Bárbara de Pinto y Remolino. Esta posición no varía al excluir del análisis los territorios con población indígena o negra, por tanto, no puede afirmarse que la población étnica sea determinante para explicar el alto valor del indicador. Así mismo, Guamal, Cerro de San Antonio y Concordia registran porcentajes de población en pobreza multidimensional inferiores al 50% de su población rural.

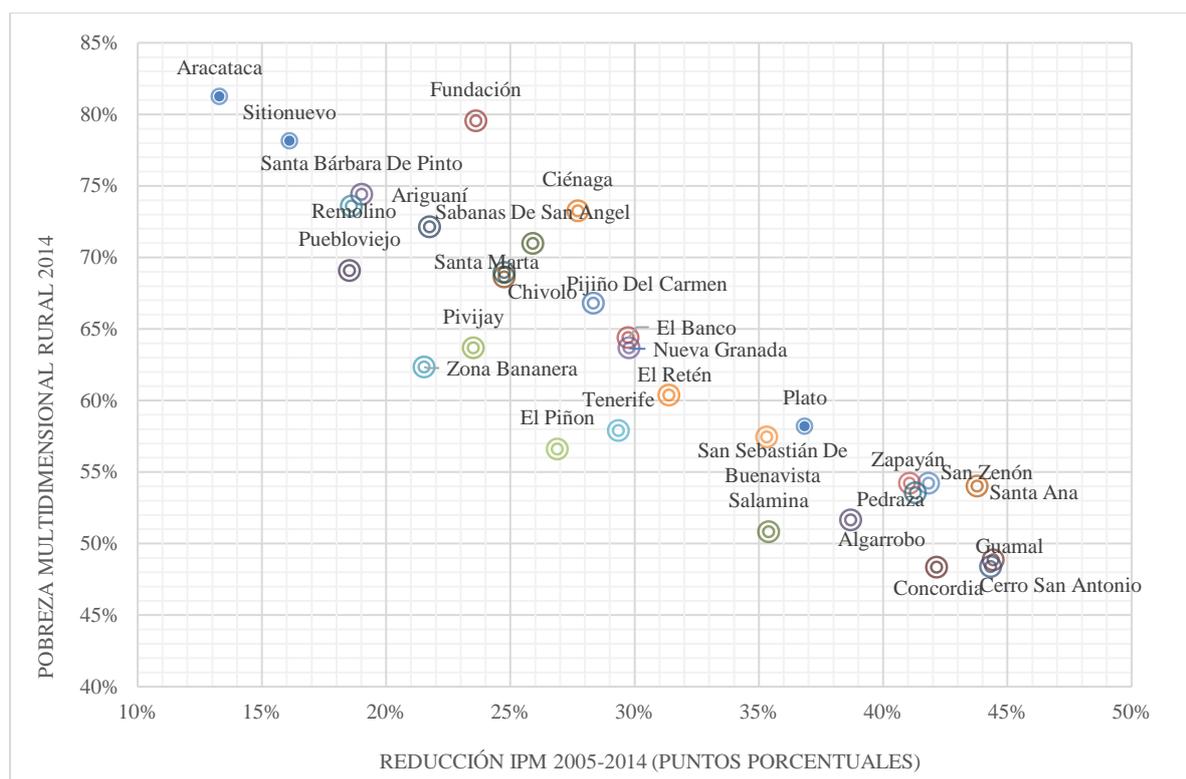


Gráfico 8. Convergencia pobreza multidimensional por municipio del Magdalena (Valor inicial 2005 y reducción 2009-2014).

Fuente: Elaboración propia con base en el tercer Censo Nacional Agropecuario -DANE, 2014

Cuando se compara la medición del IPM realizada en el Censo Nacional de Vivienda Poblacional de 2005 frente a los resultados del Censo Nacional Agropecuario (2014), se concluye que en todos los municipios del Magdalena se redujo la pobreza multidimensional rural durante el periodo. Sin embargo, se presentó un fenómeno de convergencia en los resultados y los municipios que obtuvieron en 2005 mayores valores en el indicador fueron quienes más lo redujeron y se ubicaron en mejor posición. Por ejemplo, Santa Ana que en 2005 tenía el IPM más alto (97,7%), entre 2005 y 2014 presentó una mejora en el indicador de 43,8 puntos porcentuales y pasó a ocupar el séptimo lugar con menos pobres rurales del departamento.

2.1 Análisis subregional

A continuación, se presenta un comparativo del IMP rural entre 2005 a 2014 para cada subregión, la variación en puntos porcentuales del indicador y una flecha que indica el cambio de posición de cada una de estas subdivisiones territoriales en una posible clasificación departamental. En el primer año, se evidencia, que las subregiones con menor proporción de población rural en condición de pobreza fueron Santa Marta y Norte, las cuales presentaron un avance relativamente bajo en el cierre de brechas durante el periodo en estudio (8 y 20,4 puntos porcentuales) y por tanto, pasaron en 2014 a tener los más altos índices de pobreza multidimensional rural del departamento. Así, por ejemplo, Santa Marta con la menor proporción de pobres rurales en 2005, pasó a ser la segunda subregión más pobre del

departamento al final del periodo, y en contraste, el esfuerzo en las zonas del Río y Sur, con variaciones mayores al 30%, les permitió obtener una mejor posición.

Cuando se analiza a profundidad la reducción y convergencia del indicador durante el periodo de estudio, llama la atención, que el rezago de las subregiones se presentó, en aquellas con mayor concentración poblacional, ubicación geográfica privilegiada; mejores condiciones de conectividad, vías e infraestructura; acceso a mercados y desarrollo de actividades productivas como el Norte y Santa Marta. Por consiguiente, se infiere que los beneficios del desarrollo económico fundamentalmente agropecuario, que caracterizan la dinámica empresarial de estas zonas, no se están reflejando directamente en el bienestar de la población rural²⁷.

Tabla 7.

Variaciones del IPM rural por subregión. Comparativo 2005 – 2014

Sub Región	IPM 2005		IPM 2014	Variación en puntos porcentuales
Río	90,90%	↑	58,70%	-0,322
Sur	94,60%	↑	60,00%	-0,346
Centro	93,30%	↔	65,30%	-0,28
Santa Marta	76,60%	↓	68,60%	-0,08
Norte	89,90%	↓	69,50%	-0,204

Fuente: Elaboración propia con base en: CNPV 2005, 3er CNA, 2014

A continuación, se presentarán algunas características propias de estas unidades territoriales y se extraen algunas reflexiones sobre el comportamiento del IPM durante el periodo de estudio.

2.2.1 Santa Marta

Aunque por ser la capital tiene mayor concentración demográfica del departamento (507.455 habitantes), solamente el 3,2% habita en áreas rurales que representan el 5% del total de población rural del Magdalena. Es catalogada como una de las dos ciudades uninodales del Caribe Colombiano²⁸, con fuerte dinámica económica por la alta concentración de empresas (FAO - ADR, 2018, pág. 17). Esta interconectada a través de la Ruta del Sol, una vía de 1.071 kilómetros que enlaza a Bogotá con el Caribe, atravesando 8 departamentos y 39 municipios hasta el punto conocido como “Y de Ciénaga” frente al mar Caribe. En este punto se conecta con la Troncal del Caribe que llega a Santa Marta una la ciudad con el departamento de La

²⁷ Es probable que esto se presente porque como ya se mencionó, el CNA (2014) elaboró un índice “ajustado” que no consideró la dimensión “trabajo” que indaga sobre la ocupación de los miembros del hogar (empleo).

²⁸ Ciudad Uninodal, definida como un centro urbano cuya área funcional se mantienen dentro del límite político-administrativo que define su municipio (CONPES 3819, 2014)

Guajira y con la ciudad de Barranquilla, capital del departamento del Atlántico (INVIAS, 2019).

Respecto a la infraestructura económica Santa Marta cuenta con un puerto marítimo considerado de gran importancia para Colombia. Gracias a la ubicación geográfica de la ciudad posee un calado natural que beneficia la movilización y el cargue de los barcos, además al ser el puerto más profundo de América, lo que permite el arribo de embarcaciones comerciales provenientes de todo el mundo. Así mismo, tiene aeropuerto Internacional denominado Simón Bolívar, la Marina Internacional Certificada y tres zonas francas multiempresariales: Las Américas, Santa Marta y Tayrona (DNP, 2016).

El distrito de Santa Marta suministra los principales servicios institucionales al resto del Magdalena y junto a la Subregión Norte, genera la mayor parte del valor agregado departamental. Su principal renglón económico es la prestación de servicios institucionales, sociales, turísticos y la construcción (UNIMAG, 2018, pág. 84), aunque por su ubicación sobre el mar caribe presenta gran potencial turístico que no está muy diversificado (natural y de playa). El sector agropecuario ocupa un muy bajo porcentaje de su valor agregado, produce el 7,5% de cultivos permanentes del departamento (yuca y ají) y el 0,5% de los transitorios, fundamentalmente de café en el territorio de la Sierra Nevada (FAO - ADR, 2018, pág. 22). Tiene una concentración de la propiedad de la tierra de 0,68, similar al promedio departamental y predomina la mediana propiedad (IGAC, 2012, pág. 302).

Históricamente Santa Marta se ha caracterizado por ser la zona del departamento con menor porcentaje de población pobre. En el Censo de 2005 el IPM total fue inferior al del resto del Magdalena (48,6%), sin embargo, entre el periodo 2005 a 2014 el esfuerzo en reducción de pobreza rural fue menor que en las demás subregiones y debido se situó como la tercera zona con más pobres del departamento después del Río y del Sur. Un factor que influyó estos resultados es su alto número de población perteneciente a grupos étnicos, particularmente indígenas (44% de la población rural censada), dado que 1 de cada 10 hogares étnicos se encuentra en condiciones de pobreza, indicador que aumentó en 17,3 puntos porcentuales.

2.2.2 Subregión Norte

Cuenta con 332.383 habitantes que lo ubican como la segunda Subregión más densa del Magdalena. El 30,6% habita en áreas rurales y aporta el 30,7% de la población rural al departamento. En este sector se concentra el mayor número de indígenas del pertenecientes a comunidades Kogui, Arhuacos y Wiwas que habitan en la Sierra Nevada, además es un territorio con un amplio número de población afrodescendiente.

La subregión norte y el distrito de Santa Marta se destacan por la agroindustria, el turismo, la logística y transporte, conformando un corredor vial generador de importantes dinámicas socioeconómicas. Posee la mejor red de accesibilidad del Magdalena entre vías primarias y terciarias, por tanto, sus municipios encuentran articulados entre ellos, con el resto del departamento y con el interior del país (FAO - ADR, 2018, pág. 17). Tal desarrollo ha

permitido potencializar comercial y económicamente a municipios como Aracataca, Zona Bananera y el Reten por su cercanía al Distrito y su potencial agroindustrial (fundamentalmente palmera). En esta subregión se ubica el área de la Sierra Nevada de Santa Marta inscrita geográficamente al departamento del Magdalena²⁹, la cual adolece de un sistema de conectividad vial desarrollado, pero posee algunas poblaciones que cumplen funciones de centros locales (UNIMAG, 2018, pág. 132).

Además de concentrar la mayor cantidad de servicios del departamento, en esta zona también se encuentra la segunda ciudad de importancia para este ente territorial que es Ciénaga. Ubicada en una posición estratégica frente al mar Caribe, Ciénaga cuenta con dos puertos marítimos, Río Córdoba y Puerto Nuevo que son destinados principalmente para el cargue de carbón de exportación. Este último que fue inaugurado recientemente, es compartido con Santa Marta y se ha convertido en el más eficiente de la Costa Caribe, con una capacidad nominal para cargar 21 millones de toneladas al año, además cuenta con cargue directo y encapsulado de carbón (ANI, 2019). Tanto Santa Marta como la Subregión Norte están atravesadas por la Red Férrea del Atlántico que cruza otros departamentos (Cesar, Santander, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca y Caldas), la cual moviliza la mayor cantidad de carbón que exporta el país a través de los puertos de Ciénaga (ANI, 2019)³⁰.

En algunos municipios de esta subregión, el sector agrícola es el principal renglón productivo y de mayor aporte al Valor Agregado Municipal, como es el caso de la Zona Bananera, el Reten y Algarrobo. Producen el 68% de los bienes agrícolas del departamento y para 2017 el 17,6% de su agricultura fue en cultivos transitorios (arroz y yuca) y el 83% fue de carácter permanente, fundamentalmente en los bienes que tienen una organización socioempresarial definida y orientada al mercado internacional (banano, palma de aceite³¹, plátano, café, cítricos y mango) indica FAO - ADR (2018). Es la zona con mayor diversificación de cultivos pues concentra nueve (9) productos del 100% de la oferta agrícola departamental (DNP, pág. 69) y agrupa la mayor extensión de palma así como las plantas de beneficio para su procesamiento, en los municipios de Aracataca (2), Ciénaga (1), El Reten (1) y Zona Bananera (3).

Pero esta subregión presenta conflicto de uso del suelo por sobreutilización del 21,3% de su territorio debido a la intensidad de cultivos como la palma de aceite o por la ganadería intensiva (IGAC, 2012). En cuanto a concentración de la tierra, con la subregión Sur poseen el mayor índice GINI del departamento (0,69), predomina además la mediana propiedad (a excepción del municipio de Pueblo Viejo donde prevalece la gran propiedad, área promedio predial superior a 90 has- (IGAC, 2012, pág. 302). Además, en la zona de la Sierra Nevada

²⁹ La Sierra Nevada de Santa Marta, macizo ígneo no incorporado al sistema montañoso de los Andes con una riqueza faunística y de flora, un ecosistema único en el mundo, al ser la montaña más alta cerca al mar, con una cultura milenaria, y una riqueza étnica indígena (Gobernación del Magdalena, 2016).

³⁰ Específicamente el corredor férreo entre Santa Marta y Chiriguana (Cesar), de 245 kilómetros, está en capacidad de movilizar 91 millones de toneladas al año

³¹ Los municipios palmeros son Algarrobo, Aracataca, el Reten, Fundación, Pueblo Viejo, Zona Bananera

existe un conflicto sociocultural y ambiental por el desarrollo de la actividad campesina en resguardos indígenas, por la conservación y uso del recurso agua y falta de conectividad ambiental (UNIMAG, 2018, pág. 84). Este último punto es de especial relevancia si se tiene en cuenta que los recursos naturales son la base de la vida de las poblaciones indígenas y que la pérdida de la biodiversidad sólo acentúa las situaciones de pobreza de estos grupos.

Como se ha descrito, la Subregión Norte del área de influencia de Santa Marta concentra la mayor cantidad de servicios, desarrollo agropecuario y se encuentra mejor articulada con el centro del departamento y del país, facilitando el desarrollo de sus mercados. Aunque en 2005 ocupó el segundo lugar con menor pobreza rural del departamento, para 2014 obtuvo el mayor valor en el IPM (68,60%) a pesar de haber logrado disminuir 20 puntos porcentuales en el indicador durante el periodo.

2.2.3 Subregión Rio

Es la subregión con menor número de población (131.653 habitantes) de los cuales el 49,6% habita en áreas rurales aportando el 19,7% del total de la población rural del departamento. Está conformada por 9 entidades territoriales que durante el periodo en estudio han tenido un ritmo de crecimiento poblacional menor que el resto del Magdalena. Los municipios que integran esta subregión se encuentran ubicados al margen derecho del río Magdalena (excepto Pivijay), en una zona donde confluyen el río, la Ciénaga Grande de Santa Marta, humedales y caños que conforman el sistema Ramsar del delta del Magdalena que en la legislación de Parques Naturales se llamó Isla de Salamanca. Por su ubicación geográfica, tiene gran influencia gravitacional de Barranquilla (Atlántico), de hecho, a inicios del siglo XX, uno de sus municipios denominado Remolino, se estableció como puerto natural de esta ciudad con un importante auge (FAO - ADR, 2018, pág. 19).

Pivijay es considerada como la capital subregional y se consolida como un centro de importancia comercial y prestador de algunos servicios, pues posee interconexión vial con los municipios del Norte, en particular con Fundación, con el que ha podido complementarse funcionalmente. Sin embargo, el resto de la subregión presenta deficiencias del sistema de conectividad pues la vía que atraviesa sus municipios y tiene salida y conexión con la Troncal del Caribe es de carácter terciario, sin pavimento, deteriorada y presenta alta complicación en tiempo de invierno, dejando prácticamente incomunicada esta parte del departamento. Las carentes condiciones de conectividad interna desarticulan también las dinámicas entre las cabeceras municipales dejándolas periféricas a los principales ejes viales (UNIMAG, 2018, pág. 134).

Desde 2013 se implementa un proyecto para la pavimentación y mejoramiento de la vía, el cual se ha visto envuelto en investigaciones y escándalos de corrupción por sobrecostos e incumplimiento de las obras. No dudan los diferentes medios en considerar que esta zona del departamento ha estado en un histórico abandono administrativo e institucional, “son pueblos olvidados en el tiempo cuya comunicación próxima con Barranquilla es fundamentalmente a través del río” (El Herald, 2019). La subregión no cuenta con infraestructura de relevancia

económica, sin embargo, desde finales de 2013 comenzó a operar en el municipio de Sitio Nuevo la Zona Franca de Palermo sobre el río Magdalena frente a Barranquilla. Este es un clouster logístico que gracias a su ubicación geográfica se convirtió en una opción altamente competitiva para el comercio exterior colombiano, con un portafolio amplio de servicios de calidad (marítimos y fluviales, portuarios, de operación marítima y terrestre) y precios competitivos, según se evidencia en el sitio web de la Zona Franca de Palermo (2019).

La actividad pecuaria es el renglón económico más importante. Se desarrolla la ganadería doble propósito de forma extensiva con ganado bovino y búfalos en municipios como Pivijay donde representa el 55,1% de su valor agregado, también es significativo en la economía de Remolino, Salamina, El Piñon, Concordia y Zapayan (DNP, 2019). Otras actividades económicas predominantes de los municipios que conforman esta subregión son la pesca y la agricultura de subsistencia. A diferencia, el sector agrícola ocupa un muy bajo porcentaje de su valor agregado, produce el 4% de cultivos permanentes del departamento (como extensiones menores de palma de aceite, plátano y mango) y el 39,2% de los transitorios, especialmente en bienes de subsistencia como la yuca (FAO - ADR, 2018, pág. 22). Extensiones menores de cultivos de palma se encuentran en los municipios de El Piñón, Cerro de San Antonio, Remolino y Salamina (FEDEPALMA, 2018).

Esta subregión tiene concentración de la propiedad de la tierra de 0,68, similar al promedio departamental y predomina la mediana propiedad, aunque con una representativa participación de la pequeña propiedad y el minifundio (IGAC, 2012, pág. 302). Así mismo, tiene el 46,83% de sus tierras subutilizadas por destinar tierras aptas para la agricultura en ganadería y otros sistemas productivos de niveles inferiores de intensidad a su vocación, mientras la sobretutilización es del 21,97% de su territorio (IGAC, 2012). En 2014 el IPM rural promedio de esta subregión fue de 58,7% y se consolidó como la menos pobre; muy a pesar de presentar un histórico rezago socioeconómico, crisis institucionales y político administrativas, así como una progresiva pérdida de habitantes por constantes migraciones, especialmente a Barranquilla y Santa Marta a causa de disputas y masacres durante la época de álgida violencia, entre 1995 y 2008 (FAO - ADR, 2018, pág. 34).

2.2.4 Subregión Centro

La subregión Centro es la tercera más poblada del Magdalena con 160.056 habitantes de los cuales el 38,7% habita en el campo y representan el 18,7% del total de la población rural del departamento. La mayor parte son mestizos, pero un número importante de personas se auto reconocen como negritudes y en el municipio de Sabanas de San Ángel, se ubican los dos principales asentamientos la comunidad indígena ancestral Ette-Ennaka: Issa Oristuna y Ette Buteriya, Los 6 municipios que integran esta subregión, se encuentran articulados entre ellos y hacia el centro del país gracias a la red vial primaria y secundaria. Plato, Nueva Granada y Ariguaní son atravesados por la Transversal Zambrano – Bosconia que los conecta con la Ruta del Sol, es decir, con la Subregión Norte y con el departamento del Cesar. En el municipio de Plato también inicia la Ruta Nacional 27 que finaliza en Sitionuevo y de esta manera interconecta las subregiones Centro y Rio. Por otro lado, la carretera La Gloria entre Nueva

Granada y Santa Ana, conforma un corredor que conecta con el Sur del Magdalena, enlazando este departamento con Bolívar (INVIAS, 2019).

En términos generales, aunque la zona centro presenta alta relación con Santa Marta, busca sus servicios y se integra con otros centros urbanos o ciudades más cercanas como Barranquilla (Atlántico) o Valledupar (Cesar). El municipio de Plato, considerado como la capital subregional, se constituye en un importante prestador de servicios comerciales, hotelería, restaurantes, entre otros, pero a pesar de disponer de una buena conectividad hacia los principales mercados regionales y nacionales, Plato no tiene una especialización funcional, es decir, no se integra con los otros centros urbanos (UNIMAG, 2018, pág. 135).

El sector pecuario tiene un gran peso en la economía de la subregión. Municipios como Tenerife, Chivolo, Nueva Granada, Sabanas de San Ángel, Ariguaní, aportan el mayor porcentaje del valor agregado, aunque presentan la mayor subutilización de tierras agrícolas y de conservación en actividades de pastoreo 68,46% del departamento (FAO - ADR, 2018, pág. 38). El ganado proveniente de estos municipios se destina al abastecimiento del mercado de carnes de res local, del Distrito de Santa Marta, del departamento de Atlántico y otros entes territoriales del centro oriente del país (UNIMAG, 2018, pág. 112). Paralelamente desarrollan otras actividades productivas como agricultura de subsistencia, pesca y actividades agroforestales. El sector agrícola ocupa un muy bajo porcentaje de su valor agregado, pues produce el 0,9% de cultivos permanentes del departamento (yuca, ahuyama) y 17,5% de los transitorios, fundamentalmente Palma de aceite en Ariguaní (FAO - ADR, 2018, pág. 22). La subregión centro tiene el menor índice de concentración de tierras del departamento 0,55 y predomina la mediana propiedad, aunque en municipios como Algarrobo y Sabanas de San Ángel es compartida la proporción con la gran propiedad o latifundio (IGAC, 2012, pág. 302)

Durante el periodo 2005 – 2014, el IPM en esta zona se redujo en 28 puntos porcentuales, pasando de tener el 93,3% de su población rural en condiciones de privación al de 65,3%. Al hacer un análisis por dimensiones en este contexto, se identifica mejoras en privaciones como el logro educativo, rezago escolar, así como el mejoramiento en el aseguramiento en salud.

2.2.5 Subregión Sur

Constituida por 7 municipios, esta subregión ocupa el cuarto lugar en cuanto a número de población del departamento (167.144 habitantes). Casi la mitad se encuentra ubicada en sus áreas rurales (51,2%), que representan el 25,8% de la población rural del Magdalena. Como problema histórico, sus municipios presentan una débil integración al mercado nacional, por deficiencias del sistema de conectividad vial que ahora se empieza a atender con obras de infraestructura (FAO - ADR, 2018, pág. 18). Paralela al Río Magdalena por su margen derecha, existe una carretera de la red secundaria que conecta a El Banco, Guamal, San Sebastián de Buenavista, San Zenón, Santa Ana y Santa Bárbara de Pinto; pero como las cabeceras son periféricas a los principales ejes viales que no se encuentran en el mejor estado, no se logra una integración económica de los municipios (FAO - ADR, 2018, pág. 34)

El municipio de El Banco se constituye en la capital subregional, se encuentra situado sobre el Río Magdalena en el límite con los municipios del Sur de los departamentos de Cesar y Bolívar a quienes presta diferentes servicios educativos e institucionales y aunque cuenta con un muelle fluvial de carga y pasajeros, requiere obras de adecuación y mantenimiento. Los demás municipios hacen el tráfico por el río únicamente con lanchas a motor y pequeñas embarcaciones. El Banco presenta un carácter funcional con Valledupar (Cesar) y con el sur de Bolívar, así como con el municipio de Guamal (FAO - ADR, 2018, pág. 35)

Al igual que las subregiones río y centro, la ganadería de carácter extensivo y la pesca son actividades económicas más importantes. La producción agrícola se desarrolla en las áreas de las ciénagas de Tesca, La Rinconada, Pijiño del Carmen y Zapatosa y ocupa un muy bajo porcentaje del valor agregado de la subregión (UNIMAG, 2018, pág. 116). Produce el 4,8% de los cultivos permanentes del departamento (yuca, maíz), 25,3% de los transitorios fundamentalmente en cítricos y particularmente en El Banco y Guamal se presentan algunos cultivos de palma (FAO - ADR, 2018, pág. 22).

Con la Subregión Norte comparten la mayor concentración de la tierra del departamento, con un índice GINI de 0,69. Además predomina la mediana propiedad a excepción del municipio de Santa Bárbara de Pinto donde prevalece la gran propiedad -área promedio predial superior a 90 has- asociada a la producción pecuaria (IGAC, 2012, pág. 302). Para 2005 la incidencia de pobreza rural en la Subregión Sur, según el CNPV fue del 94,6%, para 2014 redujo 32 puntos porcentuales y aparece como la segunda zona con menor porcentaje de población rural que presenta carencias en sus condiciones de vida.

2.3 Reflexiones sobre la pobreza multidimensional rural

Las siguientes son algunas apreciaciones sobre factores que pudieron haber influido en los resultados tan divergentes e inesperados de la pobreza multidimensional rural en las subregiones del Magdalena durante el periodo de estudio. Primero, considerando que las mayores disminuciones en las privaciones por hogar rural en el Magdalena se presentaron en las dimensiones de condiciones de salud, educativas, vivienda y específicamente en el acceso a fuentes de agua mejorada que avanzó en 15,8 puntos porcentuales; el fenómeno de convergencia de las subregiones Río y Sur parece estar asociado fundamentalmente al mayor esfuerzo que se hizo para cierre de brechas en municipios históricamente más rezagados en estos factores.

Precisamente, la ampliación de la cobertura en el sistema de aseguramiento en salud y el acceso y permanencia en el sistema educativo, han sido temas centrales en la agenda de las políticas públicas del gobierno nacional en Colombia durante las últimas décadas. En particular, en el ámbito educativo se ha impulsado la atención a la primera infancia, el fortalecimiento de las entidades territoriales para la ampliación de la cobertura en educación básica y media tal como la implementación de modelos flexibles de educación rural.

En cuanto al acceso a fuentes de agua mejorada, según cálculos de Toro & Espinosa (2019), el Magdalena entre 2008 y 2016 presentó un avance en 8.8 pp. en cobertura de acueducto rural³². Este fue el segundo mejor desempeño en ampliación de coberturas rurales de la región caribe colombiana, después de Bolívar que avanzó en un 14,3%. Según informe de ejecución del Plan departamental de aguas (2005-2015), se realizaron 81 obras rurales para provisión de agua potable entre 2009 y 2015, algo más de la mitad en municipios de las subregiones Rio, Sur y Centro (Aguas del Magdalena, 2016, pág. 58). Y en municipios como Concordia que no tenían cobertura, se amplió el sistema de alcantarillado.

Segundo, para el caso particular del Distrito de Santa Marta, el Plan de Ordenamiento Territorial departamental atribuye su poco avance en reducción de la pobreza a la movilidad poblacional causada por el desplazamiento forzado debido al conflicto armado que se vivió en las zonas rurales (UNIMAG, 2018, pág. 19). Santa Marta es considerada la cuarta ciudad con mayor recepción de población desplazada después de Bogotá, Medellín y Sincelejo (Caballero, 2015). Recibió más de 186 mil desplazados entre 2000 y 2015, en la actualidad cuenta con 106 mil personas en esta condición en su territorio que corresponden al 20,6% del total de la población (UARIV, 2018).

Las afectaciones del conflicto sobre los desplazados no solo se remiten al impacto psicosocial, económico, pérdida de tenencia de propiedades, tierras; la mayoría de esta población sobrevive en medio de situaciones dramáticas que desbordan la capacidad de respuesta del Estado. Generalmente se ubican en asentamientos informales en zonas de riesgos ambientales con una vulneración en todo tipo de derechos fundamentales que inciden significativamente en la alteración del Desarrollo Humano y las opciones para desempeñar sus capacidades en un contexto cada vez más limitado para su calidad de vida y el goce pleno de su condición humana.

Tercero, respecto a la subregión Norte cuando se intenta indagar sobre algunas de las posibles causas de este rezago, también se identifica el alto volumen población recibida por sus municipios desde el año 1998 y hasta el 2008, por ocasión al conflicto armado interno. De hecho, los municipios de Fundación, Ciénaga y Aracataca han sido priorizados por el gobierno nacional para la ejecución de programas de desarrollo con enfoque territorial en el marco de la implementación de los acuerdos de Paz al considerarse de los más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional, según indica la Agencia de Renovación del Territorio (2019).

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) por su parte, identifica como situación asociada a los lentos avances en superación de la pobreza en esta zona, el “desplazamiento económico” que se evidenció en municipios como Zona Bananera y Ciénaga por la sustitución del cultivo del banano por la palma desde 2003, toda vez que el primero generaba más empleos en la región.

³² Cálculos del autor, tomando información de la Encuesta de Calidad de Vida

“La producción de banano implica una mayor inversión por hectárea cultivada, requiere de mayor mano de obra, más suministro de agua para el riego y constantes revisiones de sanidad para evitar virus en las plantaciones. no dudamos en convertir nuestras tierras en productoras de palma, ante la falta de respaldo requerida como pequeños productores bananeros para suplir todas las necesidades y enfermedades que sufre el cultivo, así como para su mantenimiento, (CNMH, 2016)”.

Debe resaltarse que diferentes investigaciones han establecido una relación directa entre desalojo, compras masivas y forzadas por parte de bandas criminales y el cultivo de palma de aceite, como lo denota Goebertus (2008) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). Este incremento tomó fuerza desde 2008 cuando la palma comenzó a ser impulsada por los gobiernos nacionales como parte de la política de biocombustibles y el último reporte de FEDEPALMA (2018), registra más de 47 mil hectáreas en producción en 17 municipios del Magdalena.

3. Políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza rural

Este apartado pretende investigar las razones del rezago relativo del departamento del Magdalena en reducción de pobreza en el sector rural a la luz de las políticas públicas de desarrollo agropecuario y de educación. Se decide analizar estas dos políticas teniendo en cuenta su importancia para el desarrollo humano rural, por un lado; además debido a los resultados derivados del análisis de pobreza multidimensional, pues en la medición que se realizó para 2018 las mayores privaciones por hogar se presentaron en los indicadores de trabajo informal, bajo logro educativo y rezago escolar.

3.1 Política Agropecuaria

El sector rural aborda muchos más aspectos que lo meramente agropecuario, hay actividades industriales, de prestación de servicios y para el caso el departamento del Magdalena, un desarrollo importante alrededor del turismo natural debido a su alta biodiversidad y a la existencia de patrimonio cultural y riqueza ecosistémica, particularmente en Santa Marta³³. Sin embargo, de todas las ocupaciones de los residentes rurales la principal sigue siendo la agropecuaria que además genera los ingresos más bajos y en consecuencia concentra los mayores niveles de pobreza, Dirven (2007) y Espitia et al. (2010). Este sector no solo asegura la producción de alimentos para la seguridad alimentaria, también permite a los hogares generar ingresos reales que determinan su poder de compra y su posibilidad de satisfacer otras necesidades materiales básicas que les proporcionan bienestar. Adicionalmente tiene un componente cultural de identidad, de pertenencia y arraigo a un territorio respectivo.

La política agropecuaria en Colombia es direccionada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien define y detalla sus programas y proyectos estratégicos cada periodo constitucional, tanto a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo como de los documentos CONPES³⁴. Sin bien, algunos análisis destacan la continuidad que ha mostrado esta política en los últimos cuatro periodos presidenciales (Bustamante, 2016), debido a sus coincidencias en la identificación de una serie de líneas estratégicas para el sector rural, también se han detectado decisiones que no se han traducido en instrumentos efectivos de gestión.

Por un lado, se ha privilegiado la producción a gran escala fundamentada en los agronegocios y la celebración de tratados de libre comercio que desde su implementación han reducido ostensiblemente la oferta interna de productos agropecuarios y los ingresos de los

³³ Al respecto, el Centro de Información Turística de Colombia -CITUR- reporta entre 2013 y 2017 un crecimiento en la visita a parques nacionales naturales en el Magdalena de 36,93% y entre 2010 y 2016 del turismo natural en un 64,2%³³. Consecuentemente con esta afluencia, el hotelería formal creció un 214% entre 2012 y 2016; mientras para el primer año se registraron 336 establecimientos inscritos en el Registro Nacional de Turismo, al final del periodo la cifra alcanzó los 1.149 (MinCIT, 2018).

³⁴ Documentos sobre el desarrollo de políticas generales, aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación que se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país (Ley 19 de 1958).

pequeños productores con eventuales efectos en el consumo de los grupos vulnerables (FAO, 2014). A lo anterior se suman los ajustes que redujeron sustancialmente la institucionalidad rural (liquidaciones y fusiones de entidades de apoyo al sector). Perfetti y Olivera (2011), señalan que de ocho entidades que operaban a comienzos de los años noventa, cinco que fomentaban el desarrollo productivo y tres el desarrollo rural, solo subsistieron tres: el Instituto Colombiano de Desarrollo Agropecuario -INCODER-, el Banco Agrario y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA-. Recientemente, en 2017, se presentó una nueva reestructuración del sector cuando el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos crea nueva institucionalidad en aras de reformar y desarrollar el sector rural colombiano en el marco del posconflicto.

Hechas estas aclaraciones, a continuación, se hace un diagnóstico del sector agropecuario en el Magdalena. La sección comienza presentando algunas generalidades que sirven de contexto y preparan el desarrollo de la exposición; posteriormente y a partir de la categorización de los argumentos derivados de entrevistas focales, se hace un análisis sobre factores propios de la gestión de la política pública que son críticos a la hora de determinar su capacidad para ofrecer oportunidades a la población.

Así, el documento se organiza en tres partes: a) Factores de producción como recursos indispensables para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas; b) Empleo agropecuario y c) Otros factores que han limitado el alcance de la política pública sectorial como son: las acciones de violencia protagonizadas en el escenario rural durante las últimas décadas, el problema de tierras en el Magdalena y el gasto público en el sector.

3.1.1 Generalidades del sector

El sector agropecuario colombiano para el año 2018 tuvo una participación del 6,3% en el PIB total mientras en el Magdalena esta participación fue del 14,8%, de ahí que desempeñe un rol transcendental para el desarrollo económico y social. En el departamento este sector ocupa tercer lugar después de la industria (27,5%) y el comercio (17,2%), produce además un valor agregado a equivalente a \$978 millones de pesos a precios constantes del 2005 y en los dos últimos años evidenció una tasa de crecimiento negativa, aunque su participación en el PIB agropecuario nacional desde el 2005 se considera estable y ha oscilado entre el 3,5 a 3,1% (DANE, 2019)

Históricamente este ha sido uno de los sectores más estratégicos de la economía departamental, sin embargo, como ha sucedido en todo el país, ha venido decreciendo en las últimas décadas a raíz de la implantación de medidas tendientes a la progresiva liberalización y apertura que han modificado la estructuras económicas y productivas territoriales³⁵. La

³⁵ Balcázar V., Vargas y Orozco (1998) explican esta transformación como sigue: “A partir de la década de los noventa, los cultivos transitorios transables entraron en crisis ante la competencia internacional y otros sectores,

gráfica 9, permite observar que en 1990 cuando casi la mitad de la población magdalense vivía en el campo, este sector representaba cerca del 40% del Producto Interno Bruto (PIB). Para 2018 disminuyó su participación en 23,27 puntos porcentuales y pasó a ocupar menos de una cuarta parte del PIB territorial. En contraste, se consolidó el tercer sector (prestación de servicios), especialmente alrededor del turismo en Santa Marta, el cual en 1990 representaba el 46,9% del PIB y actualmente participa con cerca del 70% (DNP, pág. 34).

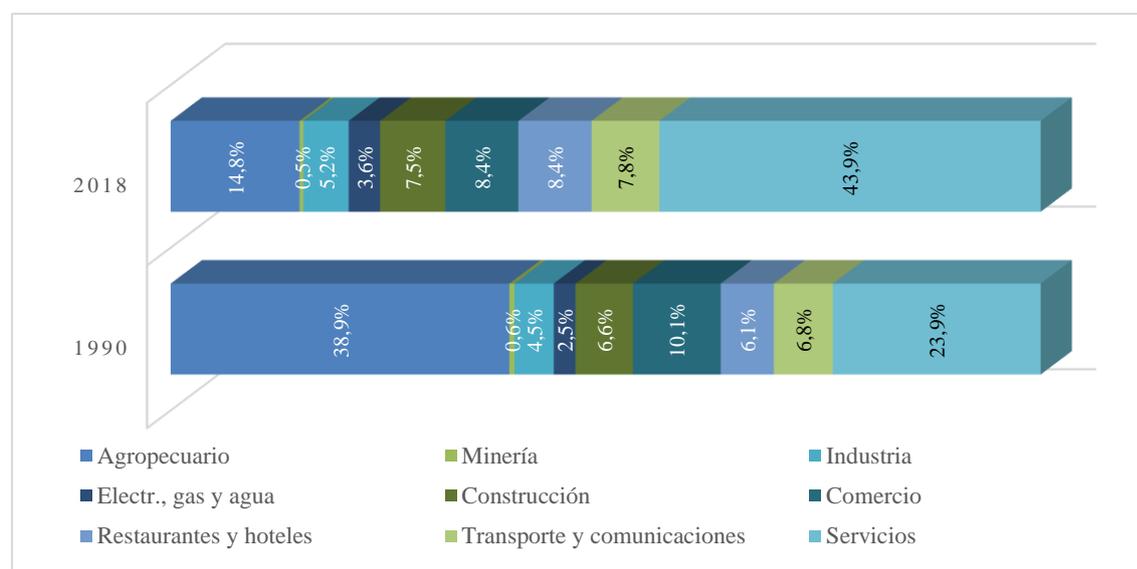


Gráfico 9. Magdalena: distribución porcentual del Producto Interno Bruto departamental por subsectores de la economía, 1990, 2018, bases 1994, 2018.

Elaboración Propia con base en Cuentas Nacionales Departamentales, DANE, base 1990 y 2015

Sin embargo, aunque entre 1990 y 2018, la disminución de la participación del PIB agropecuario dentro del PIB total fue mayor en el Magdalena que en el país y en la región; resulta siendo proporcional al comportamiento del promedio nacional³⁶. Esto evidencia el proceso relativamente intenso de ajuste estructural que ha experimentado el sector a nivel general, que se manifiesta en cambios en los patrones de producción y uso de recursos.

Tabla 8.

Participación de IPM Agropecuario en el PIB Total (1990,2005,2018). Variación y Porcentaje de disminución

Departamento	1990	2005	2018	Variación 1990-2018	Porcentaje de disminución
Colombia	16,12%	7,6%	6,3%	9,82%	60,9%
Región Caribe	30,19%	13,35%	11,92%	18,28%	60,5%
Magdalena	38,05%	21,4%	14,8%	23,27%	61,2%

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales Departamentales. DANE, base 1990, 2005 y 2015

como la ganadería extensiva, la producción pecuaria intensiva y los cultivos permanentes, aumentaron la producción y la ocupación de la mayor parte de las tierras que dejaron de ser cultivadas. Por otra parte, el cultivo de café sufrió una reducción apreciable en el área cultivada y en la producción, al tiempo que se transformaba su estructura productiva hacia un mayor predominio de fincas pequeñas”.

³⁶ Para mayor ilustración, en el periodo Colombia disminuyó un 60,9% la participación del PIB Agropecuario en el PIB Total (que corresponde a 9,82 puntos porcentuales) mientras el departamento redujo en 61,2% (que corresponde a 23,27 puntos porcentuales).

Al hacer un análisis de la estructura del sector, se evidencia que el mayor valor agregado para 2016 fue generado por la producción pecuaria (44,1%) y el cultivo de productos agrícolas (44%)³⁷. Estas actividades en el Magdalena se desarrollaron en el 64,1% de la superficie del departamento; la agricultura ocupa 156.271 has³⁸ y la cría de especies 1.325.753 has (DANE, 2017).

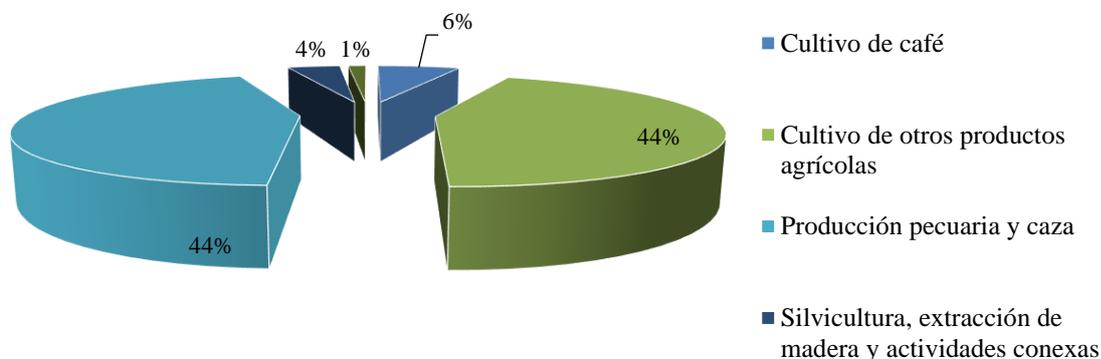


Gráfico 10. Magdalena. Distribución porcentual del producto interno bruto agropecuario, 2016
Fuente (FAO - ADR, 2018, pág. 20) con base en las Cuentas Nacionales Departamentales 2016 (Base 2005)

Para el mismo año la producción agrícola fue de 859.279 toneladas; 77,4% toneladas en cultivos permanentes (palma de aceite, banano, cítricos, café) y 20,6% toneladas en cultivos transitorios (yuca, arroz, maíz). Según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (DANE, 2017), el total de cabezas de ganado vacuno para el año 2016 fue de 1.179.982 que representan el 17, 69% del total del inventario de la Región Caribe. Existe un inventario menor por cría de otras especies de la cadena ovino, caprina y porcina.

La pesca continental y marina que se desarrolla en el departamento es mayoritariamente artesanal, con herramientas rudimentarias, por lo que se constituye en una actividad de gran importancia económica y social a pequeña escala. Su producción se destina básicamente para la venta al detal comercializada directamente por el pescador, porque además se presenta una fragmentación en la de la cadena: división en el eslabón de transformación, como consecuencia del reducido número de empresas en el departamento encargadas de generar productos derivados del pescado, su comercio o venta (BID - COLCIENCIAS, pág. 307).

Otros rasgos propios del sector se enuncian a continuación. El Plan regional de competitividad departamental (CRC, pág. 13), indica que el Magdalena se encuentra rezagado en su actividad productiva agropecuaria, si se tiene en cuenta su vocación y alta dependencia del sector. Conviene subrayar que su oferta exportadora está centrada principalmente en bienes de origen agropecuario, con poco nivel de diversificación y sofisticación; sus exportaciones se

³⁷ Los últimos datos desagregados disponibles de Cuentas departamentales en Colombia, desarrollados por el DANE, desagregados actividad económica, corresponden al año 2016.

³⁸ 63.227 ha sembrada con cultivos transitorios (40,4%) y 93.044 ha con cultivos permanentes. Un análisis territorial permite evidenciar que la Subregión Norte es la que destina la mayor área a cultivos permanentes con un 76,4%, equivalentes a 71.040 ha y la Subregión Río a cultivos transitorios con el 34% correspondiente a 21.747 ha. (FAO - ADR, 2018, pág. 20)

concentran en pocos productos: banano que representa el 41,67% de las exportaciones, el aceite de palma 30,48% y en menor medida el café (MinCIT, 2018).

Asociado a la baja diversificación y sofisticación de la canasta exportable, el departamento presenta una “situación crítica” en ciencia, tecnología e innovación y los avances se centran en las cadenas productivas de exportación donde también se desarrolla los principales esfuerzos en investigación (BID - COLCIENCIAS, pág. 29). Finalmente, un análisis de la dinámica empresarial como mecanismo de participación del sector en la economía deja entrever un bajo nivel de creación de empresas agropecuarias, aunque es alto el nivel de supervivencia de las existentes. Según la Cámara de Comercio de Santa Marta en el Magdalena solo el 3,2% de las 741 empresas que se conformaron en 2018 pertenecen al sector agropecuario, en su mayoría se dedican a cultivos de los principales bienes agrícolas de exportación (278), seguidos por (130) empresas dedicadas a explotación de ganadería bovina y bufalina (CCSM, págs. 18-22).

3.1.2 Factores asociados a la producción

Al revisar los resultados de acceso a factores de producción y bienes públicos obtenidos del tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), queda en evidencia el persistente abandono estatal al que ha estado sometido el sector rural colombiano durante las últimas décadas, que se manifiesta lo que llamaría Suescún (2017) una incapacidad institucional para contribuir al desarrollo productivo agropecuario. De acuerdo con estos resultados, solo el 16,5 % de los encuestados manifestó haber recibido asistencia técnica y apenas el 10,7 % demandó crédito, siendo este el supuesto vehículo para generar oportunidades para la consolidación de sus iniciativas productivas. Igualmente, el 66,7% de las UPA carece de acceso a sistemas de riego y apenas un 16,4 % de los residentes manifestó contar con maquinaria.

Este panorama que parece desolador se profundiza en los territorios de mayor pobreza y desigualdad como es el caso del Magdalena, que posee indicadores por debajo del promedio nacional, aunque comparativamente mejores que algunos departamentos de la Región Caribe.

Tabla 9.

Acceso a factores de producción agropecuaria. Colombia, Región Caribe, Magdalena (2014)

	Sistema de riego	Asistencia técnica	Solicitud Financiamiento	Maquinaria	Construcciones
Colombia	33,3%	16,5%	10,7%	16,4%	16,4%
Región Caribe	14,2%	7,2%	6,9%	11,6%	16,8%
Magdalena	21,0%	9,5%	8,9%	16,1%	25,2%

Fuente: Elaboración propia con base en el tercer Censo Nacional Agropecuario (2014)

A continuación, se presenta con mayor detalle la problemática en materia de dotación de algunos factores sin los cuales las actividades productivas y de generación de ingresos se ven seriamente limitadas pues no logran las escalas y la productividad suficientes para ser rentables y generar condiciones laborales dignas.

3.1.2.1 Adecuación de tierras e infraestructura de riego³⁹

Según el tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), el 64% de las unidades productivas del departamento manifiestan haber utilizado algún tipo de riego para las labores agropecuarias, lo que se considera un factor crítico para la adecuación de suelos y el rendimiento de la producción agropecuaria. La baja cobertura de infraestructura física para riego, drenaje o protección contra inundaciones, se manifestó fundamentalmente en las subregiones Centro y Río, lo cual coincide con los estudios de las autoridades ambientales y de planificación agropecuaria UPRA (2017) y CORPAMAG (2013), quienes revelan que estas áreas presentan necesidad alta del recurso, es decir, existe un déficit en el balance hídrico superficial, pero además baja disponibilidad.

Según la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- (2018), el Departamento del Magdalena cuenta con 16 distritos de riego, aunque solo 11 se encuentran en operación con un total de 32.535 hectáreas irrigadas. Cuatro (4) de ellos son de gran escala y están ubicados en la subregión Norte y dirigidos principalmente a las líneas productivas de palma africana, banano, cítricos, frutales, ganadería y algunos cultivos transitorios; los restantes son de pequeña escala como se aprecia en la siguiente Tabla:

Tabla 10.

Adecuación de Tierras e Infraestructura de Riego. Uso, técnicas, distritos y área irrigada

Subregión	Uso de Riego % de Productores	Técnica de Riego					No. Distritos	Escala		Área de riego
		Aspersión	Goteo	Gravedad	Bombeo	Manual por mateo		Pequeña	Grande	
Río	89%	34%	6%	25%	35%	0%	2	X		31.855 ha
Sur	77%	37%	0%	25%	37%	0%	3	X		170 ha
Centro	71%	46%	0%	6%	47%	1%	2	X		160 ha
Norte	51%	18%	4%	53%	18%	6%	4	X		197 ha
							2		X	
Santa Marta	21%	11%	6%	39%	11%	33%	3			153 ha
Total general	64%	33%	3%	29%	33%	2%	16			32.535

Fuente: elaboración propia con base en el tercer Censo Nacional Agropecuario (2014) – ADR (2018)

En zonas donde las fincas productoras se encuentran alejadas de las fuentes hídricas, faltan distritos de riego de envergadura que ayuden a mejorar la productividad. Tal es el caso de las subregiones Río, Sur y Centro, donde se desarrollaron sistemas de aljibes y pozos profundos para extracción y manejo de agua subterránea, en su mayoría poco tecnificados y predominan las técnicas de riego bombeo y aspersión. En contraste, las subregiones donde la oferta hídrica es mayor como la Norte, donde confluyen los ríos que brotan de la parte alta de

³⁹ Según la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria UPRA, la adecuación de tierras es la construcción de infraestructura física para riego, drenaje o protección contra inundaciones, con acciones complementarias para mejorar la productividad, los ingresos de los productores y sus condiciones de vida a través de un manejo integral, eficiente y sostenible, dentro del ordenamiento productivo territorial (UPRA., 2015).

la Sierra Nevada de Santa Marta, el acceso al riego se ha dado en menor proporción y se utiliza predominantemente el distrito de riego y la irrigación por gravedad.

A pesar de concentrar en el Norte el mayor número de áreas irrigadas por distritos instalados por el Estado, solo el 51% de los productores manifiestan haber utilizado algún método de riego en el tercer Censo Nacional Agropecuario (2014). En contraste, los líderes de esta zona consultados indican que existe un “monopolio del agua”, que consiste en el uso exclusivo de los distritos públicos por dueños de grandes fincas bananeras y palmeras que están en las partes altas, quienes desvían el curso de las aguas de los ríos mediante la instalación de trinchos o talanqueras en el cauce con el fin de direccionar el caudal hacia sus bocatomas y los reservorios que han construido en sus predios, explicó un líder de Zona Bananera⁴⁰.

En cuanto a las razones que reconocen los líderes rurales sobre la falta de sistemas de riego y ejecución de obras de adecuación de tierras están: la falta de recursos de inversión por parte de los productores del campo; la poca disposición del Estado y los gobiernos locales para invertir en la tecnificación pues ha sido considerada como una prioridad para el aumento de la productividad; así como un notable desconocimiento o resistencia a tecnificar por parte de los medianos productores que desarrollan métodos de producción tradicional (muchas veces por falta de capacitación o asistencia técnica). Las principales problemáticas de estos distritos de riego están relacionadas con la aparición de problemas de erosión, alta sedimentación, incremento de velocidades en los ríos y rompimientos en sitio débiles generando inundaciones sobre áreas bajas con la afectación de cultivos establecidos y ganadería doble propósito. También se presenta deterioro de la sección hidráulica y sedimentación en los canales de riego y drenaje (ADR, 2017).

En resumen, la baja cobertura y acceso por parte de los pequeños productores a la infraestructura física para riego, así como la afectación de la existente, es una de las principales problemáticas que presentan los habitantes rurales del Magdalena para consolidarse productivamente. Aunque tradicionalmente han apelado a técnicas artesanales de abastecimiento, esto resulta insostenible ante los impactos del cambio climático teniendo en cuenta, las notables disminuciones en los puntos hídricos, las reducciones de caudales y desapariciones de diversos cuerpos de agua. Por tanto, impulsar y provisionar de métodos de irrigación en el Magdalena es determinante en la superación de la pobreza rural, pues favorece la regularización de la producción agropecuaria y, por ende, la de los ingresos de los productores agropecuarios y rurales.

⁴⁰ Según explican los medios escritos, el conflicto del agua viene desde principios del siglo XX con la llegada de la United Fruit Company que monopolizó el agua a través de la construcción de sus propios sistemas de riego. Esta multinacional compró los sistemas de riego que existían en la región y, además, desvió ríos y quebradas, lo que generó disputas con los campesinos y los grandes productores locales. Aunque los actores cambiaron, esas disputas perduraron en el tiempo y se han agudizado en los últimos años debido a los efectos del cambio climático que trajo inundaciones como las de 2010 y 2011, durante el fenómeno de la Niña, y sequías como las de 2015 y 2016, con el fenómeno del Niño. (Periodico seguimiento.co, 2019)

3.1.2.2 Asociatividad

La asociatividad es estratégica para el sector agropecuario y rural del Magdalena pues proporciona a las familias posibilidades para organizarse en comunidad y disminuir costos, lograr acceso real a los mercados, desarrollar economías de escala y aumentar el nivel de negociación. De igual forma, desarrolla mecanismos de acción conjunta y de cooperación que contribuye a que los productores mejoren su participación en el mercado (FAO - ADR, 2018, pág. 97). No obstante, el Censo Nacional Agropecuario (2014) informa que el 80,5% de los productores del Magdalena declaran no pertenecer a ninguna asociación.

Así mismo, FAO y ADR (2018) destacan que no se cuenta con una base de datos organizada y actualizada desde la Secretaría de Desarrollo Económico departamental que permita conocer el número de asociaciones de productores en los municipios o su estado. Aunque un estudio de caracterización de las diferentes formas de organización social en Colombia proporciona información de 195 asociaciones agropecuarias y campesinas legalmente constituidas en el Magdalena para el año 2015 (Cortés, González, & Gómez, 2015)⁴¹. En cuanto a Juntas de Acción Comunal -otra forma de organización que aporta al sector agropecuario-, la Secretaría del Interior de la Gobernación del Magdalena reporta 924 de estas instancias conformadas.

La subregión donde se ha dado mayor importancia a la asociatividad y se ha hecho más hincapié en sus debilidades fue en el Norte. Probablemente el hecho de ser zona de influencia de la Federación Nacional de Cafeteros, así como de otros gremios que concentran allí sus actividades y han impulsado esquemas asociativos como política productiva, se ha logrado generar un reconocimiento de la estrategia y un sentimiento común que esta puede constituirse en una herramienta clave para el desarrollo de negocios y comunidades. Así lo reitera una de las lideresas rurales consultadas: "...desde el Comité de cafeteros siempre nos han fomentado el trabajo asociativo y es considerada como *"la vida del caficultor"* con la idea de obtener mejores precios del grano y acceder fácilmente a los beneficios⁴²".

La baja asociatividad se atribuye a factores como la informalidad, debilidades financieras y organizativas o un bajo nivel de especialidad e integración a los mercados. Se mencionaron como causas de la informalidad, la dificultad que presentan los pequeños productores para legalizarse bien sea por los costos que acarrea la inscripción o por los trámites mismos. Se debe precisar que las sedes de la Cámara de Comercio de Santa Marta que presta servicios a todo el departamento del Magdalena están ubicadas en Fundación, Ciénaga, Plato, El Banco y la sede principal en el Distrito de Santa Marta. Así que los productores para hacer su trámite de asociarse deben acudir a alguna de estas sedes desde los municipios vecinos tal

⁴¹ Análisis que tomó como fuente los reportes de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias UAEOS, cuya fuente es el Registro Único Empresarial RUE (Artículo 11 de la Ley 590 de 2000).

⁴² Lideresa rural. Vereda Sacramento, Municipio de Fundación.

como indica uno de los líderes, lo que representa un alto costo dadas las distancias de donde deben desplazarse.

Ligado a la informalidad se evidencian dificultades para acceder a recursos financieros y a una baja capacidad técnica para gestionar sus proyectos, con una estructura administrativa empírica y bajos niveles de liderazgo, lo cual puede ser impulsado a través de la asistencia técnica. Al respecto, el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio de Plato también afirma:

“El bajo nivel de ingresos de las familias vinculadas a las asociaciones de productores agropecuarios se debe a la poca capacidad de inversión que tienen dadas sus limitaciones para acceder a recursos financieros, muchas veces por dificultades frente a la legalización de sus tierras, las exigencias del mismo sector o una débil capacidad organizativa (Alcaldía Municipal de Plato Magdalena, 2016, pág. 11).

También se reconoce el bajo nivel de tecnificación en los cultivos y de vinculación tecnológica en los procesos productivos que les impide a los pequeños productores ser competitivos e integrarse a los mercados locales. Las actividades agropecuarias que desarrollan las asociaciones de pequeños productores tienen como base tecnologías tradicionales y en la mayoría de los casos no cuentan con apoyo técnico para el mejorar su producción o gestionar recursos técnicos, financieros y humanos. El comercio generalmente se hace a través de intermediarios que tienen contactos de comercialización establecidos y se quedan con gran parte de la ganancia de los productores.

Otros factores que no fueron mencionados en las entrevistas como obstáculos para la asociatividad y que son aplicables especialmente para el sector pesquero, fueron detectados en el Plan de Ciencia Tecnología e Innovación departamental. En primer lugar, una actitud del trabajador enfocada a la subsistencia, pero no a la generación de valor y en segundo lugar, el desinterés institucional por mejorar el mencionado sector. Al respecto se cita:

“Si bien gran parte de la pesca artesanal en el departamento se encuentra sindicalizada o agrupada en asociaciones de pescadores, esto no es garantía de mejoramiento para la cadena en sí, ya que las formas de pesca de ahora son las mismas que hace cinco décadas” (Pineda & Scheell, pág. 311).

3.1.2.3 Asistencia Técnica

La Asistencia técnica directa es una importante variable de análisis sobre rol y la capacidad que puede tener el Estado y las instituciones gremiales (entre otras), para atender las necesidades de los productores, en aspectos que ellos consideran cruciales para promover la productividad y la competitividad. Los resultados del tercer Censo Nacional Agropecuario (2014) develan un limitado acceso de los productores a este servicio en el Magdalena, pues solo el 9,5% manifiestan haber recibido orientación dirigida a la implementación, manejo o utilización de técnicas y procedimientos que permitan mejorar la producción agropecuaria y forestal, mientras el promedio nacional es de 16,5%.

Sobre las características de esta estrategia, los grupos de líderes encuestados coinciden en afirmar que la asistencia técnica ofertada por las diferentes entidades durante los últimos años en el Magdalena ha estado enfocada a los gremios y el pequeño productor ha quedado

rezagado⁴³. Para argumentar este comentario se analizaron también las temáticas abordadas en la asistencia técnica para el departamento y se encontró que el 80% de los encuestados manifestaron haber recibido capacitación y acompañamiento en buenas prácticas agrícolas, el 54% en prácticas de manejo ambiental; un 40% en comercialización y el 34% de los productores en asuntos de crédito o financiamiento, temas que efectivamente se consideran fundamentales para el desarrollo gremial. En contraste solo un 3% recibió orientación en temas de asociatividad y gestión empresarial. También se identifican debilidades en las instancias prestadoras del servicio, principalmente por la falta de recursos humanos, técnicos, logísticos y económicos, así como problemas de pertinencia, pues la oferta no siempre es adecuada a las necesidades reales y dinámicas de los productores agropecuarios y se concentran en temas técnico-productivos.

3.1.2.4 Acceso al crédito

La falta de acceso a crédito es un problema generalizado del área rural y no exclusivamente del sector agropecuario. Según el último Censo Nacional Agropecuario (2014), solamente el 8,9% de los productores encuestados en el Magdalena manifiestan haber solicitado crédito para el desarrollo de sus actividades y únicamente les fue aprobado al 74,9% de ellos, que corresponde a 2533 productores. En este contexto, la titulación de tierras se reconoce como uno de los impedimentos más graves: “la gente posee de manera no formal las tierras; hay muchos ejercicios de carta venta y otras tierras despojadas y abandonadas forzosamente que no han sido restituidas o traspasos por herencia que no han sido legalizados⁴⁴”. Otros aspectos identificados como determinantes del bajo acceso a crédito son la falta de garantías que pueden tener para cumplir con los requisitos del sector financiero los hogares rurales, así como la ausencia de documentación requerida en la solicitud.

En Colombia la mayor parte de los créditos agropecuarios los otorga el Estado a través FINAGRO⁴⁵ y el Banco Agrario. Pero al realizar un comparativo por fuentes de financiación del Estado hasta 2017, mientras el 40.1% de los recursos FINAGRO se dirigió al segmento de medianos y grandes productores, el Banco Agrario solo les prestó al 1.9%, pero gracias a su cobertura dirigió el 58.4% de sus colocaciones a los productores (MADR, 2018). Esto puede apreciarse mejor en la siguiente gráfica:

⁴³ Líder rural, Corregimiento del Carmen del Magdalena, Plato.

⁴⁴ Líder rural. Corregimiento de Santa Rita. Remolino.

⁴⁵ FINAGRO, es el banco de segundo piso del sector agrícola, pecuario y pesquero colombiano haciendo su labor de intermediario con los bancos (FINAGRO., 2018)

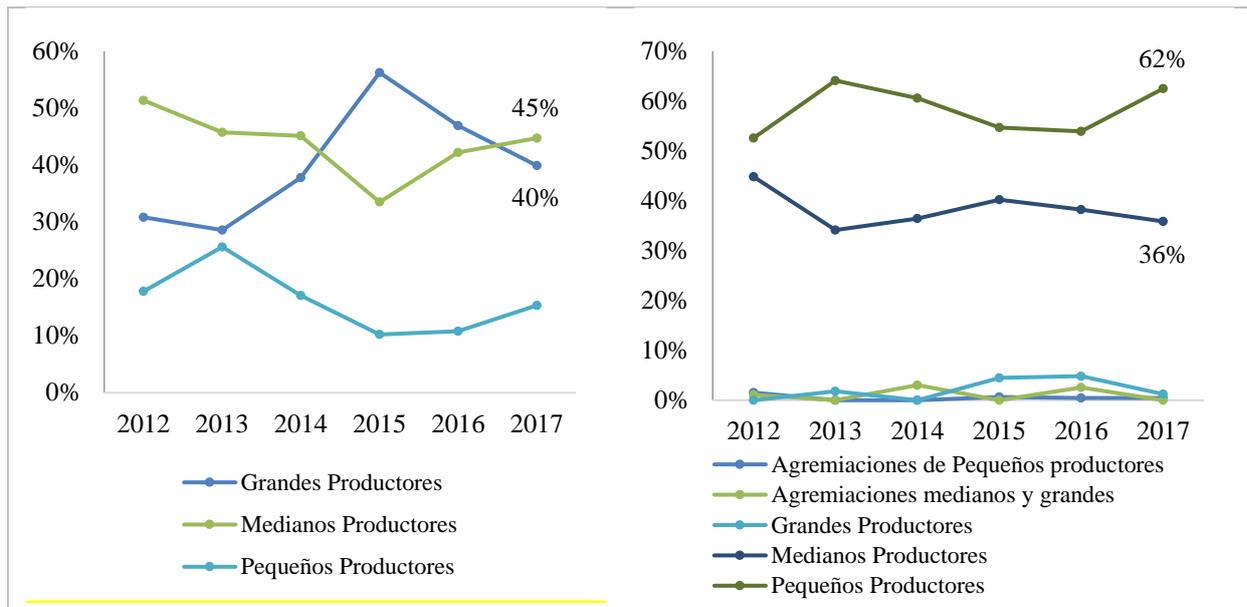


Gráfico 11. Magdalena. Análisis del comportamiento del crédito de la Banca Agropecuaria del Estado (2012-2017).

Fuente: FAO - ADR, 2018. Con base en consolidados financieros nacionales FINAGRO, Banco Agrario. Ministerio de Agricultura (AGRONET) (2012-2017)

En cuanto al destino de los recursos financieros se evidencia que principalmente se dedican al desarrollo de infraestructura en un 52.7% de los casos; en segundo lugar al sostenimiento con un 21%, pero este a su vez se divide en tres grandes rubros que son: la ceba bovina 47%, la tarjeta cafetera con 27% y la palma de aceite 15%, entre otras actividades (FAO - ADR, 2018, pág. 54).

Todos estos resultados se relacionan con la percepción de los entrevistados sobre el crédito agropecuario, quienes indican que está diseñado para direccionarse principalmente a los grandes y medianos ganaderos o hacia productores que corresponden al sistema de la agroindustria del aceite de palma, banano de exportación y los cafeteros, quienes están debidamente agremiados en FEDEPALMA, ASBAMA, AUGURA y FEDECAFE respetivamente, entre otras. La gran ventaja que poseen estos productores es que sus gremios les informan de manera permanente sobre la oferta en el mercado financiero en el marco de la Política Nacional y esto representa una ventaja comparativa (FAO - ADR, 2018, pág. 54). Es en este sentido que se visibiliza la importancia que los pequeños empresarios del campo se logren agremiar, pues esto les permite fortalecerse para el desarrollo de la competitividad y la comercialización de productos y a su vez, genera una mayor confianza con el sector financiero.

3.1.3 Empleo agropecuario

El sector agropecuario alberga un gran porcentaje de la población ocupada en el Magdalena dada la configuración de su sector económico. Según datos del DANE durante el 2017 este sector fue el tercer generador de empleos en el departamento con el 18,2% de los

trabajadores después del comercio y la prestación de servicios. Sin embargo, son empleos de baja calidad, inseguros e inestables⁴⁶.

Tabla 11.

Magdalena. Población ocupada por rama de actividad económica.

Sector	Número	Porcentaje
Agricultura	91453	18,2%
Minas y canteras	1870	0,4%
Industria	30130	6,0%
Electric. gas y agua	2067	0,4%
Construcción	38320	7,6%
Comercio	164204	32,7%
Transporte y comunicación	52885	10,5%
Sector financiero	3426	0,7%
Actividades inmobiliarias	24435	4,9%
Servicios	93459	18,6%
Total	502249	100,0%

Fuente: DANE – GEIH (DANE, 2018)

Una estadística similar presentó el Censo Nacional Agropecuario (2014) al indagar por la mano de obra, pues encontró 90.973 trabajadores/as permanentes. Estas son personas ocupadas en unidades productivas con regularidad diaria durante seis meses o más antes de la encuesta, de las cuales 76.946 correspondientes al 84,5 % son hombres y 14.027 que representan el 15,4%, son mujeres. Así las cosas, es evidente la desigualdad de oportunidades de empleo rural entre los dos sexos en el Magdalena, debido en parte, a situaciones culturales identificadas a partir del trabajo de campo importantes de resaltar.

En primer lugar, la mujer rural del Magdalena está inmersa en un entorno patriarcal, machista y no lucha por desarrollar sus actividades plenamente porque hace parte su idiosincrasia dedicarse a servir, como lo expresó una de las entrevistadas: “la mujer desde que nace es concebida de una sola única manera; un ser nacido para el servicio”. En la familia es considerada principalmente para cuestiones domésticas o reproductivas y casi nunca toma decisiones trascendentales dentro del hogar por más que sean aspectos que les afecten tanto físico o emocionalmente, sin nombrar decisiones de tipo económico y social.

Muy a pesar de ello, se identifican liderazgos puntuales que han surgido en algunas comunidades, particularmente aquellas que han sido afectadas por situaciones de violencia. Estas mujeres han abanderado los procesos de resistencia y restitución de tierras posteriores al conflicto armado, en general porque han quedado solas a cargo de sus familias como cabeza de hogar o las circunstancias las fueron obligando a cambiar dinámicas tradicionales. A continuación, se cita un testimonio de una lideresa rural que da cuenta de cómo fue cediendo

⁴⁶ Esta participación ha venido disminuyendo, pues para 2012 el Plan departamental de Empleo reportaba vinculados al sector el 21% de los trabajadores formales, siendo este el segundo grupo de importancia (MinTrabajo, 2014)

esta cultura machista para reivindicar el papel femenino en la zona de la Sierra Nevada de Santa Marta:

“La violencia de alguna manera influyó en formar nuestro carácter, anteriormente nosotras nos dedicábamos únicamente a la casa, el esposo era el que salía, hacía las compras y las traía a los hogares. A raíz del conflicto, los hombres tuvieron temor de salir, la vía estuvo cerrada y había que buscar otros caminos alternos para llevar el alimento a casa, eso hizo que el hombre viera en las mujeres una alternativa... salíamos a las 2 de la mañana, bajábamos al pueblo y traíamos todo lo que se necesitaba. Con el tiempo, nos dimos cuenta que podíamos ayudar en otras cosas diferentes a los quehaceres del hogar y los hombres se dieron cuenta, que las mujeres éramos capaces...somos más ahorradoras, mejores administradoras; hoy en día tenemos un papel de liderazgo en muchas áreas”⁴⁷.

De la misma manera, gracias al trabajo de gremios como el Comité de Cafeteros, en la actualidad es posible encontrar mujeres organizadas. Tienen sus propias asociaciones productivas; gestionan y participan en proyectos sociales y económicos; promueven acciones dirigidas a abogar por los intereses de su comunidad y hasta representan su colectividad. Sin embargo, dado que muchas de ellas forman parte de la familia de los agricultores y contribuyen en la atención a los obreros de las fincas en tiempos de cosecha, labores que son invisibles en las estadísticas oficiales.

La vinculación de las mujeres al mercado laboral o sus actividades productivas es mayor en las zonas agrícolas con fines de comercialización, pues la ganadería si es una actividad ampliamente masculinizada. Los entrevistados declararon que en estas zonas la mujer se dedica al cuidado familiar y en algunos casos desarrollan otros oficios como la elaboración de queso, “bollos de yuca o maíz” que comercializan en los centros poblados⁴⁸ y algunas desarrollan trabajos artesanales.

Se identificó también que las transferencias sociales condicionadas de recursos que hace el Estado como es el caso del Programa Familias en Acción, desincentiva la vinculación de la mujer al mercado laboral. Este programa entrega un subsidio cada dos meses a hogares vulnerables como incentivo, supeditado a la permanencia del menor de edad en el sistema educativo y a sus controles regulares en salud para disminuir el riesgo de desnutrición. Aunque la institucionalidad justifica la efectividad del programa para la reducción de la pobreza, lo cierto es que hay una percepción común que en algunos casos el programa ha creado una dependencia e incluso fomento de la maternidad en sectores vulnerables, pues se detecta en las madres beneficiarias (que reciben dinero en efectivo), un convencimiento de que el Estado es el responsable de la salud y educación de sus hijos no sus padres y que cada niño o niña menor de 18 años debe “ser pago” o sea, recibir el subsidio.

Cambiando de perspectiva, otro hallazgo importante en cuanto al empleo agropecuario en el Magdalena es que 7 de cada 10 empleados/as permanentes no pertenecen a sus propias unidades de producción (63.391 personas), es decir, son mano de obra contratada y 3 de cada

⁴⁷ Lideresa Rural. Vereda Sacramento, Fundación

⁴⁸ Bollo o envuelto: alimento de identidad caribe, son rollos de maíz o yuca, envueltos en hojas de maíz, cocinados al vapor, servidos generalmente para acompañar las proteínas.

10 pertenecen a su propio hogar (27.582). En este marco se presentan notables diferencias con los promedios nacionales donde la distribución porcentual es casi que equitativa. Cuando se hace un análisis de la mano de obra por género, se encuentra que es mayor la participación femenina laborando en su propio hogar que quienes lo hacen fuera de él (11,3% frente a 25%).

La forma de empleo predominante en el sector rural es la de trabajador por cuenta propia, que representa un poco más de la mitad de la población ocupada (cerca de 59,7%), seguida por las posiciones de empleado particular (18%) y jornalero (12%), destaca el DANE y DIMPE (2019). Generalmente los trabajos por cuenta propia son informales, funcionan de manera artesanal con tecnología tradicional por lo que la productividad del trabajo es baja e incide en la baja remuneración (por debajo del SMLV) y la exclusión de la seguridad social, es decir, no están protegidos por la legislación laboral.

Precisamente en cuanto a calidad del empleo rural (formal e informal), variable que está estrechamente relacionada con la distribución de salarios en la economía, el actual gobierno departamental indica que 73,6% de las personas ocupadas en el campo tienen una posición precaria, que se traduce en deficientes condiciones de trabajo y bajos niveles de ingreso (Gobernación del Magdalena, 2016). En efecto, la población entrevistada advierte que la gran mayoría de mano de obra rural se alquila al jornaleo, actividad de baja productividad que no cumple con las obligaciones de ley. La remuneración presenta diferencias dependiendo de la subregión o municipio, con el agravante que no se trabaja todos los días de la semana. La menor paga se registra en áreas agrícolas con un promedio de \$20.000 a \$25.000 diarios; mientras en las actividades ganaderas oscila entre \$25.000 a \$30.000.

Infortunadamente no existen estadísticas departamentales a nivel rural, sobre tasas de informalidad, subempleo y sus características salariales, pero en aras de hacer una aproximación se analizó la composición de la nómina del departamento a partir de la información que proporcionan las bases de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la seguridad social (PILA) por grupos ocupacionales y se encontró lo siguiente:

- Muy a pesar de presentar la GEIH algo más de 91.400 empleos del sector agropecuario, en la PILA solo se reportan 13.652 que representa el 15% de la población trabajadora. Esta es una clara muestra del nivel de informalidad del sector o del incumplimiento de los empleadores en las obligaciones de ley sobre afiliación al sistema de seguridad social.
- Más de 200 empresas que reportan afiliación de empleados a la seguridad social son productoras de bienes agrícolas, de las cuales alrededor de 100 se dedican a la producción de banano y 35 al cultivo de cereales o palma de aceite. De ahí que la actividad bananera genere el 66% de los empleos formales del sector agropecuario y se constituya en el mayor empleador formal. Seguidamente se encuentra el sector de cereales y oleaginosas (en el cual está incluido la palma), que provee el 20% del empleo formalizado del Magdalena rural y el sector cafetero aporta un 2%. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este es un empleo temporal dado el calendario cafetero.

- En cuanto a la actividad pecuaria (especializada o no especializada), se encuentran alrededor de 100 empresas generadoras de empleo formal y más de la mitad de estas se dedican a la explotación de ganado vacuno. A pesar de este ser un número representativo, no son generadoras de una cantidad importante de empleos formales, pues como dejan en evidencia algunos estudios Etter y Wyngaarden (2000) y Murgueitio (2003), en la explotación ganadera extensiva como es el sistema predominante en el Magdalena, cuya mecanización y uso de capital es bajo, la modalidad laboral no es formal y suele explotarse. Además, otro grupo significativo de 69 empresas prestan diversos tipos de servicios para el sector.
- La prestación de servicios es la actividad donde se devengan los mayores ingresos (con un promedio de salario mensual de \$1.225.755 M/Cte), así como en las agropecuarias de carácter mixto (es decir, que explotan la ganadería como la agricultura). La nómina salarial agrícola y silvícola en promedio fluctúa alrededor del salario mínimo legal vigente -SMLV- que para el año 2018 se encontraba en \$870.000 (con subsidio de transporte), mientras el sector pecuario reporta los menores niveles de remuneración (un 36% menos que el SMLV).

Tabla 12.

Composición sectorial de la nómina salarial del departamento del Magdalena – Sector Agropecuario

Actividad	Promedio de Salario Mensual (2017)	No. de Empleos	Empleos Porcentaje
Prestación de Servicios	\$ 1.225.744	934	7%
Mixta	\$ 901.838	586	4%
Agricultura	\$ 872.085	11.322	83%
Silvicultura	\$ 859.400	148	1%
Ganadería	\$ 640.797	654	5%
Otros	\$ 820.172	8	0%

Fuente: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad social -PILA- (2018)

*Se construyeron subcategorías considerando las establecidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIU adaptada para Colombia

3.1.4 Elementos institucionales que han limitado la política agropecuaria

Además de lo expuesto, se destacan otros hechos que se consideran como hitos de la transformación en la estructura económica y productiva territorial. Por un lado, las acciones de violencia protagonizadas en el escenario rural durante las últimas décadas, donde el desplazamiento se constituyó en una estrategia de control territorial de los distintos actores armados, utilizada para modificar la propiedad de la tierra en sitios estratégicos para fines políticos, militares y económicos. Por otro lado, el problema de tierras que se deriva de la histórica concentración de la propiedad rural (causa y consecuencia de la gran propiedad terrateniente y del surgimiento de los grupos de guerrilla), el conflicto de uso y la informalidad de los derechos de propiedad.

3.1.4.1 *Conflicto Armado*

El departamento del Magdalena ha sido escenario de todas las formas y tipos de violencia directa que ha padecido el país en las últimas 4 décadas. En su territorio han estado presentes todos los bandos que se han enfrentado en el marco del conflicto armado, así como otras expresiones de criminalidad. Sus amplias y poco habitadas costas en el mar y parte de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande, lo hacen atrayente para actores armados ilegales que lo constituyen en un corredor de tránsito vital para las actividades ilícitas (Álvarez, 2018).

En 1970 aparecieron los primeros grupos dedicados a la siembra y comercialización de la marihuana en la Sierra Nevada que se convirtieron en traficantes menores, especialmente hacia Estados Unidos y crearon sus propios cuerpos de seguridad y cobro de cuentas en la zona⁴⁹. Para finales de los 80 e inicios de los 90, el grupo guerrillero de las FARC hace presencia a través de los frentes 19, 35 y 37 buscando su expansión y control de un territorio estratégico para desplegar sus operaciones militares, económicas y políticas. Este grupo logró fortalecerse mediante el cobro de extorsiones a los ganaderos y empresarios de la zona bananera, a los campesinos y agricultores de la Sierra Nevada, expulsando la organización que dominaba el área de Palmor de la Sierra. A mediados de los 90 incursiona la organización paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con el autodenominado bloque Norte, el Frente de Resistencia Tayrona (Los Chamizos), el Frente de Contrainsurgencia Wayúu y el grupo de Chepe Barrera, evidencia la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2010). La función inicial de las autodefensas fue la de contener a los grupos guerrilleros y posteriormente penetrar aquellas zonas en las que estos contaban con fuentes de financiación lucrativas y estables, luego se generó una guerra por el control del narcotráfico. Por esta razón, pese a que la guerrilla había logrado ampliar su presencia en el departamento perdieron dominio territorial.

La guerra que se configuró entre guerrillas y autodefensas durante los siguientes años, posicionó al Magdalena, que se había caracterizado por ser uno de los departamentos menos violentos de la Costa Atlántica, como uno de los más altos en incidencia del conflicto (Gobernación del Magdalena, 2017, pág. 44). La intensidad de la guerra llegó a su punto máximo en el año de 2002 que dejó una importante cantidad de víctimas a causa del desplazamiento forzado: 473.428 personas tuvieron que dejar sus tierras y con ellas su sustento y fuente de ingresos, lo que generó una ruptura sin precedentes de sus núcleos familiares. Muchos huyeron por las amenazas, homicidios, masacres y otros vejámenes. Como muestra de la crudeza del conflicto rural, el Magdalena es el tercer departamento del país con más hechos victimizantes y el quinto con más declaratorias de víctimas, lo que le sitúa en una condición

⁴⁹ Este negocio, tuvo gran acogida entre los agricultores, pues coincidió con una fuerte crisis de los cultivos de algodón, asociada con el auge del contrabando de telas de fibras sintéticas. Para 1974, según el informe de José Ignacio Lara, jefe del DAS en La Guajira, el 80% de los agricultores cultivaba marihuana y los salarios de los trabajadores del campo se multiplicaban por seis (Betancourt & García, 1994, pág. 40)

tanto de expulsor como de receptor a nivel nacional (UARIV, 2018)⁵⁰. Ocupa el puesto octavo a nivel nacional en cuanto a número de masacres cometidas entre 1980 y 2012 y se presentaron 84 asesinatos masivos de los cuales 39 ocurrieron en Ciénaga y 13 en Santa Marta, 7 en Fundación, 5 en Aracataca, entre otros municipios (CNMH. Rutas del Conflicto, 2016).

En la gráfica siguiente, se presenta un reporte oficial de la población víctima que ha dejado el conflicto armado en el departamento del Magdalena. Es importante tener en cuenta que existe un elevado subregistro y falta de definición de responsables en aproximadamente el 24% de las acciones armadas que reportó el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- como evidencia la Gobernación del Magdalena (2017, pág. 36).

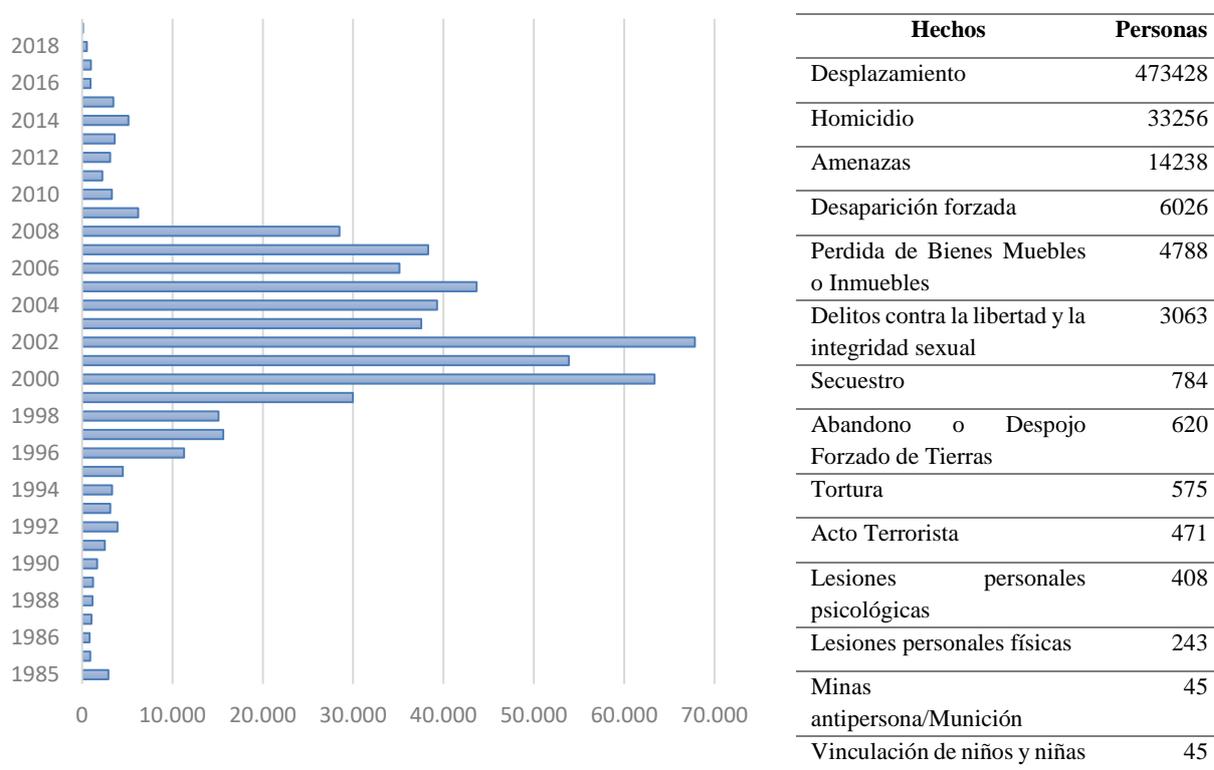


Gráfico 12. Víctimas del Conflicto en el Magdalena- por tipo de hecho (1985-2018)

Fuente: Red Nacional de Información -RNI-. Unidad para las Víctimas⁵¹

3.1.4.2 El Problema de la tierra en el Magdalena

“La tierra en Colombia representa un caso especial en América Latina con varias connotaciones: es un factor de producción y un modo de vida; desempeña un papel rentístico y de especulación; también se ha convertido en un instrumento de la guerra, del lavado de activos del narcotráfico y además genera poder político ligado a la violencia ejercida por grupos armados ilegales” (PNUD, 2011, pág. 181).

⁵⁰ Para 2018 se reportan 399.231 víctimas registradas, de las cuales 290.000 son sujetos de atención y 21 sujetos de reparación colectiva (5 son étnicos) (UARIV, 2017).

⁵¹ Consulta en Línea: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes>.

Además, se debe agregar que el ordenamiento de la propiedad rural ha sido uno de los procesos más lentos y de constantes fracasos en Colombia⁵². Para las dos últimas décadas que abarca el periodo de estudio, no se encontraron acciones de política pública concluyentes al respecto, solo hasta el año 2017 en el marco de la firma de los Acuerdos de Paz en la Habana, el gobierno nacional expide el Decreto 90 con fuerza de ley que plasma los mecanismos y herramientas para regular la propiedad rural. Mediante este decreto crea entre otras, el Fondo de Tierras para la reforma rural, administrado por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y la Unidad de Planificación Agropecuaria -UPRA, instancias que desde sus diferentes niveles realizan tareas de reforma rural con carácter de complementariedad y corresponsabilidad a nivel territorial.

En el Magdalena en particular el problema de la tierra es histórico y se relaciona con varios elementos fundamentales. Una distribución inequitativa de la propiedad rural; elevada concentración y distribución; un conflicto de suelo de aptitud agrícola o forestal fundamentalmente en ganadería; así como inseguridad jurídica de los predios. A continuación, se realizará una corta exposición de estos factores y seguidamente se presentan algunos hallazgos sobre sus implicaciones en el desarrollo humano de la población que habita en las áreas rurales.

Aspectos relacionados con la distribución inequitativa de la propiedad

En el Magdalena grandes extensiones de tierra se encuentran en manos de unos pocos. A partir de un análisis con base en los estudios de la UPRA (2016), es posible establecer que en el 6,9% de los propietarios rurales son dueños del 43% las tierras del departamento en predios de 100 hectáreas en adelante (sustrayendo territorios colectivos), mientras 31.550 productores (35,5%) tienen máximo 1 hectárea que representa el 0,1% del área total⁵³.

La concentración se acrecienta en las tierras de mayor calidad donde además se evidencia que pocos propietarios tienen varios predios, siendo las subregiones Norte (0,69) y Sur (0,72) las que presentan valores superiores al promedio departamental. En el Norte este fenómeno está asociado a la propiedad privada de grandes extensiones dedicadas a cultivos comerciales como la palma y el banano con alta persistencia de intereses políticos. Allí es donde el sistema democrático está capturado por grupos de interés con demostradas correlaciones con el desplazamiento forzado, como coinciden Rey (2013), Goebertus (2008) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), siendo las explotaciones de esta subregión tecnológicas, modernas y con cuantiosas inversiones de capital, donde también prevalece el trabajo asalariado. La subregión Sur por su parte tiene altos niveles de concentración en dos municipios, Santa Barbara de Pinto y San Zenón, los cuales a su vez evidencian niveles

⁵² Para profundizar en este tema, consultar (Machado, 2009), (Fajardo, Darío, 2009), (Fajardo, 2002), (Franco & De los Rios, 2011)

⁵³ Al utilizar el coeficiente Gini para determinar la desigualdad en la distribución de las tierras, se identifica que es de 0,69. A pesar de ser el décimo más bajo en el país, la brecha entre el Gini de propietarios y el Gini de tierras es la quinta más alta del país. A partir de este análisis, la desigualdad en la distribución de la tierra se acrecienta.

elevados de informalidad de la propiedad, predominando predios de más de 100 has. dedicadas a la ganadería con modelos de explotación extensiva.

Tabla 13.

Magdalena. GINI Tierras por subregión, 2014

Subregión	Santa Marta	Norte	Río	Centro	Sur
Gini Tierras	0,68	0,69	0,63	0,55	0,69
Área (ha)	235171	583385	489439	569851	353292

Fuente: IGAC. 2014, Base Catastral Registro 1, Cálculos UPRA, 2015

En el departamento predomina la mediana y gran propiedad, asociada generalmente a la ganadería que como se ha mencionado se rige por modelos latifundistas de explotación. De acuerdo con el IGAC (2012), la mediana propiedad representa el 59,8% de la superficie, la gran propiedad el 30,81% y la pequeña propiedad el 6,17%, el resto del área se distribuye entre el minifundio y microfundio. Según esta misma entidad desde el año 2000 la distribución de la tierra en el Magdalena se ha mantenido estable.

Tal como indica en el Censo de Minifundio en Colombia (1995): “el minifundio es consecuencia del latifundio, debido a que el desarraigo del campesinado lo ha llevado a establecer economías de subsistencia en pequeñas parcelas”. Y según las estadísticas actuales, alrededor de 47.000 hogares campesinos magdalenenses (54% del total), poseen menos del 3,22% del área departamental en predios de hasta 0,5 a 10 has y desarrollan sistemas productivos de “economía campesina”⁵⁴ cuya dinámica está enfocada a su auto sostenimiento con limitada participación en el mercado y a muy baja escala. Como manifiestan los campesinos consultados, tales sistemas productivos presentan escasa o nula tecnificación y se perciben en riesgo climático, más exactamente por los fenómenos de sequía e inundación cada vez más frecuentes que se constituye en otra de las dificultades para sacar su producción a los centros de consumo además de la precariedad en las vías de acceso. Esta situación, como indican Machado et al (1995), debe llevar a pensar en la necesidad de orientar programas de mejoramiento de vías y caminos que faciliten dicha labor.

Al hacer un análisis en la serie de tiempo 2010-2017 se observa que los menores niveles de producción del departamento estuvieron asociados fundamentalmente a fenómenos climáticos. En el 2010 la ola invernal denominada fenómeno de la niña, dejó 81.120 has inundadas (Gobernación del Magdalena, 2009, pág. 38) y pérdidas en área producida superiores al 50% en cultivos como la berenjena (82%), maíz (60%), ají y tomate (52%) y yuca (50,8%). En 2015 la sequía también llamada fenómeno del niño, representó pérdidas en cosecha de un 20% e impacto al hato ganadero particularmente. Para este año el Magdalena resultó ser el

⁵⁴ La economía campesina es definida como un sistema socioeconómico y cultural de producción-consumo fundamentado en el trabajo familiar, articulado de múltiples maneras a los mercados, operando dentro de un modo de vida rural que predomina sobre la cultura urbana. Normalmente compra y vende fuerza de trabajo de manera ocasional para suplementar el ingreso familiar (Machado, Castillo, & Suarez, 1993)

Departamento más afectado por la falta de agua para las pasturas, registrando la muerte de cerca de 10.000 reses, de acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente (2015)⁵⁵.

Conflictos de uso del suelo

Los conflictos de uso corresponden a la discrepancia entre el uso que el hombre hace del medio natural y el uso que debería tener de acuerdo con sus potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas. El uso de las tierras en actividades para las cuales no tienen vocación o un uso que supere la capacidad productiva, afecta las funciones ecosistémicas y origina entre otros, bajos niveles de producción con altos costos y un deterioro progresivo de los recursos naturales con sus consecuentes amenazas o riesgos. Al igual, en zonas marinas las actividades humanas pueden exceder la capacidad productiva o función de los recursos marinos ocasionando desbalance ecológicos y deterioro de los recursos costero y marinos. Al respecto, como se presenta en la siguiente Tabla el departamento del Magdalena posee una extensión de 2.314.438 ha, de los cuales su vocación natural es para actividades de agricultura (50,8%), la ganadería (9,2%), agroforestal (4,5%) y producción forestal (1,9%), indica el IGAC (2012):

Tabla 14.

Aptitud del suelo rural

Vocación del suelo	%	Tamaño (ha)
Agricultura	50,8	1.175.491
Ganadería	9,2	212.263
Agroforestal	4,5	103.709
Producción Forestal	1,9	44.104
Superficie de agua	8,1	187.817
Otras	25,5	591.054

Fuente: UPRA, 2017

La vocación agrícola cubre principalmente las tierras del piedemonte de la Sierra Nevada de Santa Marta y hasta aproximadamente los 1.000 metros sobre el nivel del mar, también la extensa área de la zona bananera, los suelos al sur del Caño Schiller y entre las ciénagas de Cerro de San Antonio y Zapayán, al igual que las que bordean el río Ariguaní, parte de la Subregión Centro y Sur a lo largo de importantes caños. Hacia el Sur del departamento, la vocación agrícola cubre las tierras ubicadas especialmente en zonas aledañas a las ciénagas; también una estrecha franja a lo largo de la margen derecha del río Magdalena entre los municipios de Sitio Nuevo y Remolino (DNP, 2011).

Por el contrario, las tierras con mayor vocación para ganadería están repartidas en todo el departamento, aunque con menos extensión y más localizadas. La vocación agroforestal, está

⁵⁵ MINAMBIENTE cita al periódico “El Tiempo”. El fenómeno del Niño, con la sequía siembra la angustia en el campo (Publicación 8 octubre 2015)

más concentrada hacia el centro y sur del Magdalena, aunque también se localizan posibilidades de este tipo de explotación hacia el suroriente de la Ciénaga Grande y algunas zonas de la Sierra Nevada. No obstante, actualmente el principal uso de la tierra en el Magdalena es para ganadería, predominan sistemas de laboreo extensivo con escaso rendimiento que han vuelto las tierras fértiles para la agricultura o de uso forestal en territorios improductivos (DNP, 2011).

El proceso de transformación de los ecosistemas naturales para pastizales en el departamento ha sido de larga data y está asociado a aspectos culturales, sociales y de mercado. En primer lugar, la ganadería llegó a Colombia por el río Magdalena desde la isla “La Española⁵⁶” y se estableció precisamente en grandes extensiones de tierra de los departamentos el Caribe, pero no se consideró como actividad económica rentable sino para suplir una necesidad de alimentación de los pobladores. Por otra parte, el desarrollo productivo del sector ha estado ligado al valor de la tierra y la necesidad de utilizarla, más que la eficiencia, por esta razón la tecnificación no se ha constituido en una prioridad y hasta la fecha continúa manejada con métodos tradicionales de explotación, evidencia Gómez (2011).

Como se observa en la Ilustración 1, de las 1.175.491 has disponibles para la agricultura en el Magdalena solo el 9% se destinan a estos fines, mientras el 91% es utilizado generalmente en áreas de pastoreo. Contrariamente 212.263 has son aptas para ganadería, explotación que se está desarrollando en 1.185.714 has (donde solo el 37% corresponde a suelo potencial para estas actividades). (UPRA, 2017)

Se generan así conflictos de uso con notables consecuencias para el desarrollo de las comunidades rurales, pues el latifundio ganadero se extendió a las mejores tierras planas, fértiles y aprovechables, pero en la actualidad son prácticamente improductivas. Tal situación desvaloriza el factor tierra, permitiendo que adquiera un valor especulativo que no corresponde a su calidad y productividad sino uno nominal al ser utilizado como un bien de inversión, alejándose cada vez más las posibilidades de innumerables campesinos que no las poseen.

Estas modalidades de propiedad en el Magdalena a través de los años también han generado el caudillaje y el gamonalismo acompañado de la violencia política que en el fondo persigue una redistribución del territorio. Es por ello, que se considera que el problema de la tierra en Colombia guarda una relación estrecha con el conflicto armado, pues se ha constituido en instrumento de guerra y disputa. La ganadería extensiva, además, en productividad es inferior a la agricultura y esto priva injustamente al campesino de la oportunidad de trabajo. Asimismo, existen estudios que evidencian la relación entre la transformación de los ecosistemas naturales con presencia de pastizales y la baja densidad de la población rural, ya que para manejar y atender hatos de mil cuerdas apenas se requiere e 8 trabajadores (Etter & Wyngaarden, 2000).

⁵⁶ Isla del mar Caribe que acoge a dos estados soberanos, la República Dominicana y Haití.

¿Para qué sirven?

Agrícola	50,8%	Forestal de producción	1,9%
Ganadera	9,2%	Agroforestal	4,5%

¿Cómo se están usando?

Agricultura	9,0%	Forestal de producción	0,6%
Áreas de pastoreo	51,2%	Superficies de agua	7,2%

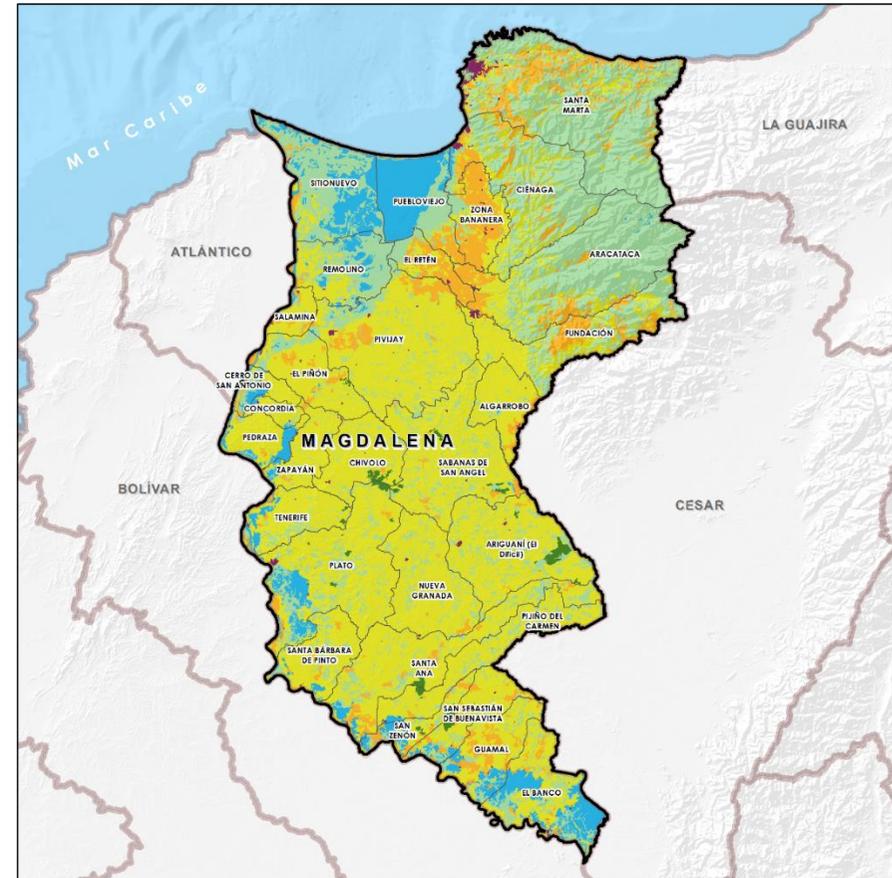
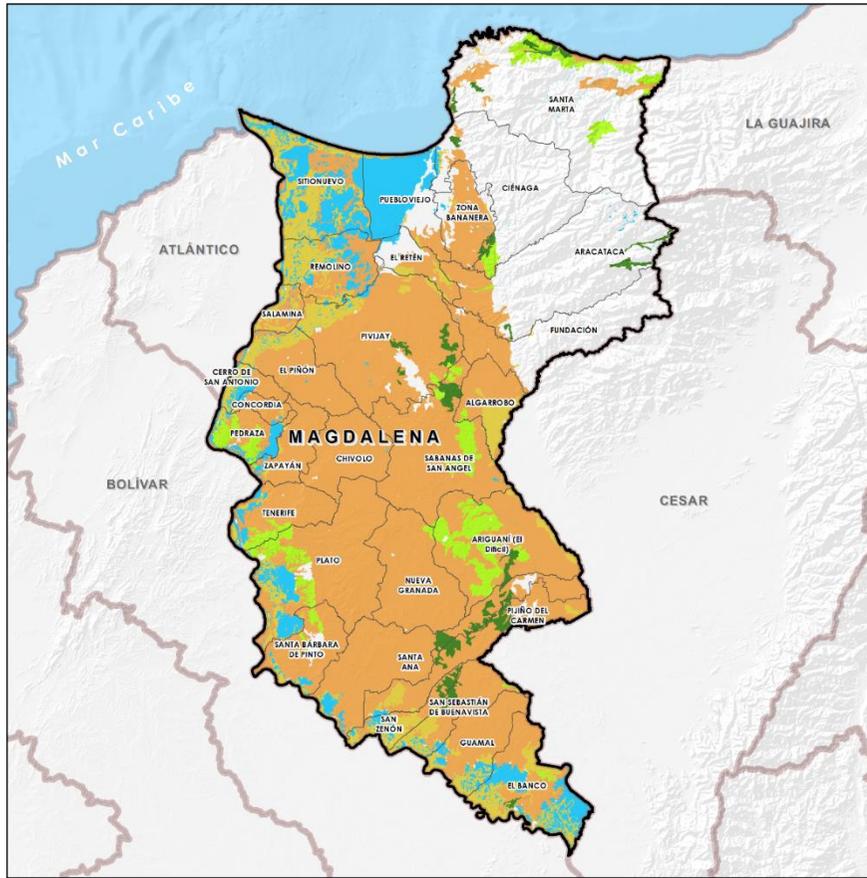


Ilustración 1. Problema del uso del suelo en el Magdalena

Fuente: UPRA 2017, con base en IGAC (2012). Conflictos de uso del territorio colombiano. Mapa nacional de vocación de uso de la tierra, escala 1:100.000

A continuación, se exponen los datos de los conflictos por sobreutilización y subutilización que se presentan en las diferentes subregiones del departamento del Magdalena:

Tabla 15.

Conflictos de uso del suelo, subregiones Magdalena. 2012

Conflicto Uso del Suelo	Distribución por Subregión									
	Norte		Centro		Sur		Rio		Santa Marta	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Usos adecuados o sin conflicto	292.417	50,24	80.482	14,10	88.293	19,96	145.322	29,70	169.662	72,43
Subutilización	81.768	14,05	390.838	68,46	249.499	56,40	229.119	46,83	9.903	4,23
Sobreutilización	198.347	34,08	96.089	16,83	95.863	21,67	107.490	21,97	50.072	21,38
Otras coberturas artificializadas (urbanas y suburbanas)	2.409	0,41	1.347	0,24	1.818	0,41	1.537	0,31	2.973	1,27
Demanda no disponible en áreas a proteger (nubes)	6.156	1,06	-	-	2.273	0,51	760	0,16	1.477	0,63
Cuerpos de agua	891	0,15	2.135	0,37	4.617	1,04	5.049	1,03	144	0,06
TOTAL	581.987	100,00	570.891	100,00	442.361,46	100,00	489.278	100,00	234.229	100,00

Fuente: Cálculos propios a partir de cartografía IGAC, 2012.

La sobreutilización o uso indiscriminado sin tener en cuenta la vocación de los suelos se da en el 23,63% del territorio, que corresponde a 547.859,48 has según los estudios del IGAC (2012). La subregión más afectada es la Norte con el 34,08% y la de menor afectación en sus suelos es la Centro con 16,83%. El conflicto de uso por subutilización está en el 41,45% del departamento (961.123,43 has), siendo el Centro la subregión que posee el registro más alto de desaprovechamiento con el 68,46%. Santa Marta por su parte, presenta el menor porcentaje de territorio afectado por este fenómeno 4,23% (9.903 has) y es precisamente esta ciudad la que hace un mayor uso adecuado de sus tierras.

Por otro lado, la formalización de la propiedad es un problema de amplio alcance. En el Magdalena hay 63.273 predios informales que equivale a un 52,2% de la totalidad de los predios en el departamento. La subregión Norte y Sur es donde se presenta mayor porcentaje de predios en inseguridad jurídica y en la Subregión Centro, el menor. Debe resaltarse que la mayoría de los municipios presentan problemas de titulación y entre los aspectos asociados que resaltan los encuestados están las herencias que no han sido definidas, ocupación de terrenos baldíos y tierras despojadas y abandonadas forzosamente en el marco del conflicto armado que actualmente se encuentran en trámites de restitución.

Tabla 16.
Informalidad de los predios rurales, subregiones Magdalena

Subregión	Total predios	Área Predios (ha)	Predios Informales	% Informalidad	Área Predios Informales (ha)
Santa Marta	17.972	203.012	6.825	38,0%	161.011
Norte	11.436	531.738	7.798	68,0%	321.143
Río	11.843	419.447	5.994	52,0%	197.020
Centro	9.696	539.128	3.608	35,0%	196.679
Sur	12.326	419.293	7.567	68,0%	226.710
Total	63.273	2.112.619	31.792	52,2%	1.102.563

Fuente: UPRA, 2017

La falta de formalidad de la propiedad rural limita a los productores para acceder al crédito, a programas de aseguramiento de riesgos agroclimáticos y a la participación en proyectos del Estado. Aunque los campesinos reconocen que el título de propiedad es la llave que abre la puerta al desarrollo agropecuario, en muchos casos no han contado con los mecanismos para la legalización por falta de asesoría, por condicionamientos que no pueden cumplir (como son las pruebas de calidad del poseedor), o debido a dificultades económicas para levantar los requisitos necesarios para realizar el trámite, e incluso por los tiempos de desplazamiento a las Unidades Operativas de Catastro que para muchos es un recorrido es de hasta 5 horas, debido a que en el Magdalena estas oficinas solo operan en Santa Marta y el municipio de El Banco.

Por lo anterior, existe un conjunto de transacciones de palabra que usualmente se realizan en el campo sin ningún respaldo jurídico, donde los cánones y condiciones se replican año a año, sin norma alguna⁵⁷. Vale la pena mencionar que en el Magdalena no es común el arriendo de predios a diferencia de la tendencia general del país donde se estima que esta modalidad representa una alternativa de uso económico eficiente de la tierra. Lo anterior por la inseguridad jurídica que en muchos casos genera, dado que los arriendos se dan de manera informal o en modo de préstamo.

3.2 Política de educación

La educación es considerada como el principal pilar del desarrollo humano, el mayor activo y, por ende, un campo de acción para reducir las desigualdades y superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Existe evidencia de países que han conseguido grandes avances en reducción de pobreza debido a que lograron transformar el desempeño de sus sistemas educativos. Según Dirven (2007), la educación además de sus efectos cognoscitivos tiene otros alcances directamente aplicables a la actividad económica, productiva y social; favorece el

⁵⁷ Un estudio de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) junto con la unidad de investigación de la Universidad del Rosario sobre la informalidad en los contratos agropecuarios, encontró 11 tipos de contratos individuales o colectivos que se presentan en el sector rural colombiano (Portafolio, 2017).

desarrollo de un pensamiento crítico, de ideas, proyectos colectivos, así como aprendizajes para vivir en un mundo multicultural y con mayor ejercicio de la ciudadanía.

La literatura especializada entre ellos (Krueger & Lindahi, 2001), (Psacharopoulos & Patrinos, 2004), (Hanushek & Jamison, 2008), (Barro, 2013); han encontrado que tanto la cantidad como la calidad de la educación son factores determinantes del ingreso y la calidad de vida de los individuos. Diferentes investigaciones revelan su importancia en el desarrollo humano, específicamente al aumentar las capacidades de la población. Por ejemplo, la alfabetización y la instrucción primaria, la capacitación en conocimientos básicos y los servicios de extensión tienen efectos inmediatos y positivos en la productividad (Fals Borda, 1985), (Ruelas, 2016). Por término medio, un agricultor con cuarto año de instrucción primaria es 8,7 % más productivo que uno sin instrucción; además, cuanto mejor sea la instrucción más posibilidades tendrá de obtener mejores y menos tiempo le llevará adaptarse al progreso tecnológico (FAO, 2005).

En Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 se inició una época de reformismo educativo⁵⁸ que se materializó en la Ley 115 de 1994 o Ley General de la Educación, junto con el Decreto Reglamentario 1860 del mismo año. Acorde a esta normatividad corresponde al Gobierno Nacional y las entidades territoriales la responsabilidad de promover el servicio educativo con sujeción a los planes de desarrollo y bajo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional - MEN⁵⁹. En lo que se refiere a educación campesina y rural, además se expide el Decreto 1490 de 1990 que adoptó la metodología Escuela Nueva y el Decreto 230 de 2002 que dicta normas en materia de currículo y evaluación.

Hecha esta presentación a continuación se realizará un análisis sobre algunas variables de la política de educación rural como elemento fundamental para ampliar y desarrollar las capacidades humanas, con el fin de sacar conclusiones sobre su implementación y la capacidad que ha tenido de generar oportunidades que posibiliten la reducción de la pobreza. Se revisarán aspectos de escolaridad o nivel educativo alcanzado por la población, de cobertura educativa y calidad, así como otros factores críticos que pueden explicar brechas poblacionales y territoriales. Es pertinente aclarar que la planeación e implementación de la política pública en el Magdalena está a cargo de tres secretarías, la Secretaría de Educación Departamental que presta el servicio en

⁵⁸ Los principios educativos se encuentran consagrados en los Artículos 67, 68, 69 y 70 de la Constitución Nacional de Colombia

⁵⁹ El MEN promueve la implementación de modelos educativos que buscan brindar alternativas educativas para los distintos niveles (Escuela nueva, aceleración del aprendizaje, telesecundaria, postprimaria, SER, SAT, CAFAM); así como el desarrollo de Proyectos institucionales de educación campesina y rural, ajustados a las particularidades regionales y locales, en coordinación con las secretarías de agricultura.

veintiocho municipios no certificados⁶⁰ y las Secretarías de los municipios certificados de Ciénaga y Santa Marta.

3.2.1 Escolaridad

En primer lugar, es preciso mencionar que **la superación del analfabetismo continúa siendo un reto en el Magdalena**. En la actualidad afecta al 9,12% de la población mayor de 15 años, mientras en Colombia al 5,19%. Así las cosas, el departamento se ubica en la sexta posición a nivel nacional con mayor número de personas que no saben leer ni escribir después de La Guajira, Chocó, Sucre, Vichada, Córdoba y Vaupés (DANE, 2019) departamentos que, de manera análoga, también presentan los mayores índices de pobreza multidimensional del país. La región Caribe en general tiene el más alto porcentaje de personas analfabetas en el país⁶¹, aunque en departamentos como Atlántico y San Andrés se registran tasas muy bajas y esto apalanca el valor del indicador (3,6% y 1,2% respectivamente), sin embargo, el analfabetismo en el Magdalena es mayor con respecto al promedio regional en 4 puntos porcentuales.

Al indagar un poco sobre las estrategias que se han implementado en el territorio para disminuirlo, se encuentra que durante las últimas administraciones se han trazado proyectos en los Planes de Desarrollo, pero en la práctica no se ejecutan. A cambio se implementa es la oferta regular del Ministerio de Educación Nacional que además de los programas específicos, incluye la educación para adultos con modelos flexibles. En el ámbito rural a partir de los datos que ofrece el tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), se puede inferir una tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años de 21,1%, muy por encima del promedio país que es 12,6%⁶², aunque menor que el promedio regional. Además, a diferencia de los resultados nacionales el Magdalena rural presenta mayor analfabetismo en hombres que en mujeres.

Tabla 17.

Porcentaje de analfabetismo en el Magdalena en mayores de 15 años, según área geográfica (2005-2014/2018)

	Tasa de Analfabetismo total		Tasa de Analfabetismo Rural	
	2005	2018	2005	2014
Colombia	9,5%	5,19%	19,7%	12,6%
Región Caribe	17,3%	8,9%	27,5%	33,7%
Magdalena	15,28%	9,12%	27,3%	21,1%

Fuente. Censos Nacionales de Población (2005 y 2018) y tercer Censo Nacional Agropecuario (2014)

⁶⁰ Se entiende por municipios certificados, según la Ley 715 (Art.20), aquellos que cumplen con la capacidad técnica, administrativa y financiera para administrar de manera autónoma el sistema educativo en su territorio.

⁶¹ Casi que el doble nacional si se extrae el Archipiélago de San Andrés y Providencia, departamento que reporta la menor tasa de analfabetismo en el país.

⁶² Los Municipios de Sabanas de San Ángel (33.2%), Concordia (32.4%), Nueva Granada (32.4%), Zapayán (31.8%) y Sitionuevo (31.6%) presentan las mayores tasas de analfabetismo según el 3er CNA (2014).

La situación es más compleja en poblaciones que se auto reconocen como grupo étnico, pues una de cada tres personas manifiesta, no saber leer ni escribir (38,3%). La Tabla 18 contrasta el analfabetismo rural con y sin territorios étnicos y como se observa, el valor del indicador es mayor en las subregiones Centro y Río, pero la estadística aumenta al integrar las comunidades indígenas y negras en los municipios donde se ubican sus resguardos y territorios colectivos, como es el caso de Santa Marta y la zona Norte.

Tabla 18.

Magdalena. Tasa de analfabetismo rural por Subregiones (total y sin territorios étnicos) - 2014

	Total área rural dispersa			Sin territorios étnicos		
	Total Rural	Hombre	Mujer	Total Rural	Hombre	Mujer
Santa Marta	30,6%	29,7%	31,6%	16,2%	18,7%	12,9%
Norte	21,6%	22,2%	21,0%	16,0%	18,9%	12,3%
Subregión Río	21,2%	24,9%	15,7%	21,7%	25,5%	16,0%
Centro	20,9%	23,5%	15,1%	22,1%	24,8%	16,0%
Sur	17,5%	19,2%	15,1%	17,7%	19,3%	15,4%
Total	21,1%	22,4%	19,1%	19,5%	22,4%	15,0%

Fuente: Tercer Censo Nacional Agropecuario (2014)

Si bien el departamento ha evidenciado un avance en alfabetización durante el último periodo intercensal (6,1 puntos porcentuales desde 2005), para 2018 alrededor de 81.000 personas mayores de 15 años no han tenido la oportunidad de recibir ni siquiera una educación primaria, de ellas aproximadamente 54.700 se ubican en las áreas rurales⁶³. Estas personas se encuentran excluidas de la posibilidad de adquirir conocimientos que les permitan mejorar las capacidades, la productividad, la seguridad alimentaria, aumentar ingresos, entrar en el mercado, reforzar modos de vida y participar activamente en la sociedad del conocimiento (Burchi & De Muro, 2007).

En cuanto a matrícula, durante las dos últimas décadas **el número de niños y jóvenes que estudian en el departamento del Magdalena ha aumentado** pasando de 203.050 en 2002 a 339.485 en 2018 (DANE, 2019). No obstante, **la matrícula rural ha presentado crecimiento negativo desde mediados de los 2002**, coherente con la disminución de la población en edad escolar que habita en estas áreas (la cual pasó de representar el 43% de la matrícula total en 2002 al 32% al finalizar el periodo como se puede apreciar en la gráfica 12. El gobierno departamental adjudica la tendencia decreciente en la cobertura rural a las dificultades de acceso a los corregimientos, veredas y caseríos; aunque recalca la implementación de modelos educativos flexibles como preescolar escolarizado y desescolarizado, Escuela Nueva, aceleración del aprendizaje, telesecundaria, pos-primaria, media rural y SAT (Gobernación del Magdalena, 2016).

⁶³ Cálculos a partir de proyecciones poblacionales del DANE y la tasa de analfabetismo rural 3er CNA (2014)

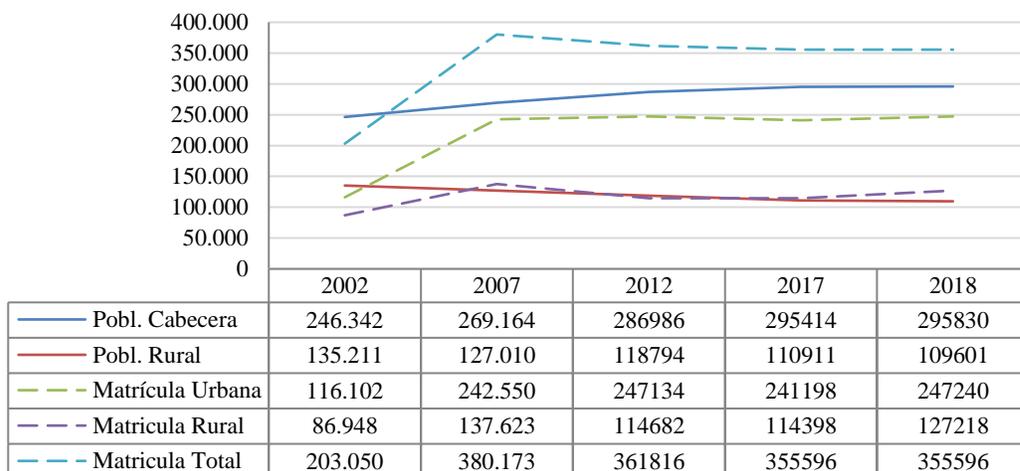


Gráfico 13. Magdalena – Matriculación por zona en contraste con la población en edad educativa
Elaboración propia. Con base en estadísticas educativas (DANE)

El tercer Censo Nacional Agropecuario (2014) proporciona información derivada del análisis del IPM ajustado, que evidencia las privaciones educativas presentadas en el campo magdalenense. Según esta medición el 26,5% de la población presenta rezago escolar, es decir, un atraso con respecto al nivel en que debería encontrarse según la norma nacional; el 85% de las personas de 15 años o más tienen menos de 9 años de escolaridad, lo que corresponde al bajo logro educativo; y el 11,6% de los hogares tiene al menos un niño entre 6 y 16 años que no asiste a la escuela (Inasistencia Escolar).

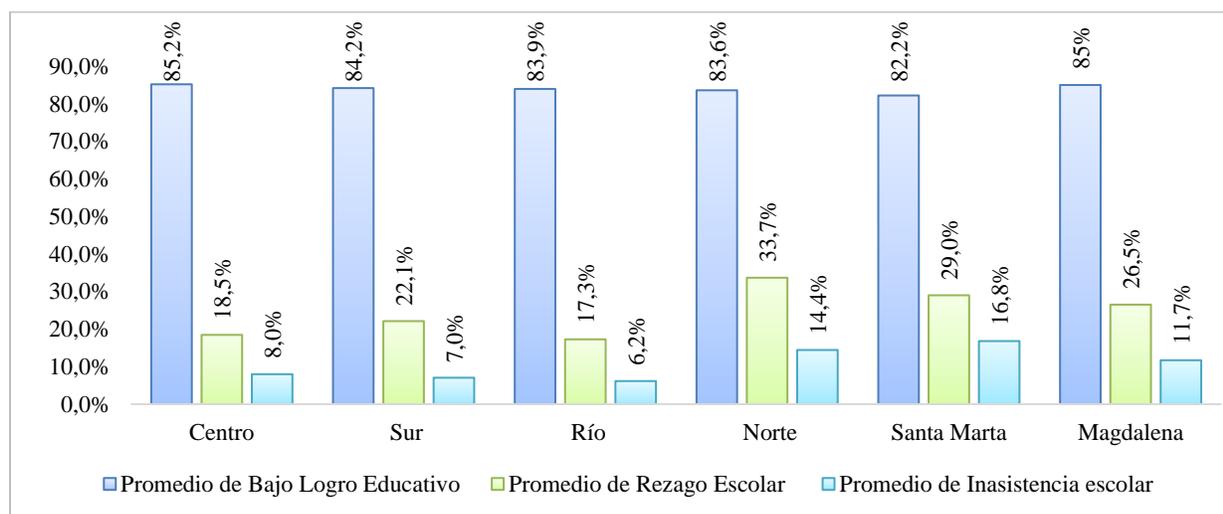


Gráfico 14. Magdalena. Privaciones educativas de los hogares rurales
Fuente: Elaboración propia con base en el tercer Censo Nacional Agropecuario (2014)

La gráfica 14 realiza una representación espacial de estos indicadores. Llama la atención la condición de la Santa Marta y la subregión Norte frente a la inasistencia escolar, por su relación directa con el analfabetismo o la vinculación tardía a la escuela, que sugiere un

desaprovechamiento del desarrollo cognitivo (Piaget, 1977) y de capacidades en el periodo de la primera infancia (Pineda, 2009).

3.2.2 Cobertura educativa

En la actualidad **la cobertura por nivel educativo en el departamento del Magdalena muestra unos niveles de extraedad altos**. Significa, que un número importante de estudiantes tienen dos o tres años por encima de la edad promedio en que se espera deban estar cursando un determinado grado. La comparación entre coberturas brutas y coberturas netas durante la última década revelan que el 19,24% de los estudiantes en el Magdalena están en extraedad. Al respecto, estudios demuestran que esta situación representa un riesgo por sus efectos de tipo académico y de convivencia que afectan el rendimiento de los estudiantes y suscitan repitencia y deserción, (Ruiz & Pachano, 2006) (Ballestas, 2018). En la actualidad la extraedad es de 53,9 puntos porcentuales para el nivel de transición, 35,7 en primaria, 50 en media y 25,6 en el nivel de educación básica.

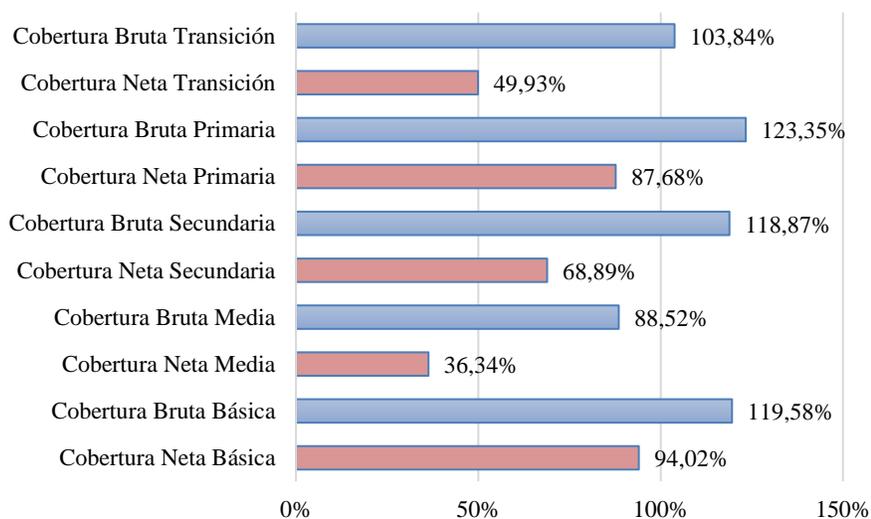


Gráfico 15. Magdalena, Desagregación de cobertura en educación – 2018
Elaboración propia. Con base en: Estadísticas Ministerio de Educación Nacional -2019

A partir de entrevistas que se hicieron a líderes rurales se identificaron algunas causas de esta problemática, las cuales se exponen a continuación. En primer lugar, los niños y niñas rurales ingresan tarde al sistema educativo, entre otros factores porque las escuelas quedan alejadas de sus lugares de residencia y en territorios rurales dispersos, algunos trayectos son de dos horas o más, inclusive en la Sierra Nevada de Santa Marta pueden tardar días. Una docente de la zona

entrevistada sostiene que “estos recorridos se hacen más penosos con el invierno pues los caminos se convierten en trochas y los ríos se crecen⁶⁴”.

En los corregimientos ubicados al margen derecho del río Magdalena, el transporte escolar es por medio acuático lo que resulta altamente riesgoso. Vale la pena resaltar que este servicio generalmente se presta para desplazar los estudiantes de los corregimientos hacia la cabecera municipal pues allí están ubicadas las sedes que brindan la secundaria. Así las cosas, los niños y niñas que cursan transición y primaria deben buscar sus propias formas de desplazamiento.

Se identifica también que la educación parece no ser prioritaria en el proyecto de vida de las personas y familias, pues sus luchas diarias son por su supervivencia como afirma una docente de la zona rural⁶⁵:

“Yo tengo niños en el corregimiento que ingresan a primero de primaria hasta de 13 años, muchos de ellos han pasado su vida en el trabajo infantil, pescando con su papá en la ciénaga donde a veces duran hasta dos días. Otros son hijos de mujeres que forman hogares a temprana edad y no tienen el conocimiento sobre la importancia de vincular sus hijos a la enseñanza formal en sus primeros años de vida, o simplemente no tienen la posibilidad... otros se retiran a tempranas edades por situaciones como abusos, maltrato y consumo de drogas y así, múltiples situaciones que tienen su origen en la familia son la causa de la extraedad”.

Un aspecto por resaltar en el análisis de cobertura es la disminución drástica de alumnos matriculados a partir de los 15 años en todo el país. Aunque la región Caribe tiende a mantenerse en el promedio nacional, la caída es mucho mayor en los departamentos de Magdalena, Sucre y Guajira (Bonilla & Martínez, 2019). De acuerdo con el rango de edad la eficiencia interna del sistema tiene su punto crítico en el nivel educación media⁶⁶, lo cual se puede verificar haciendo un análisis de matrícula de las Instituciones Educativas.

Para 2018 en el Magdalena rural se habían matriculado en último grado de educación básica de los municipios no certificados, 4.951 adolescentes. Se esperaba que un número similar se matriculara en el primer grado de educación media al año siguiente, sin embargo, solo ingresaron 4.336, es decir 615 estudiantes menos, mientras a nivel urbano la reducción fue de 764 alumnos. Esto deja en evidencia que una buena parte de la población adolescente no termina su ciclo educativo, no logra consolidar y profundizar las competencias necesarias para continuar con la educación superior ni ingresar en el mercado laboral.

Entre los aspectos que los rectores de las Instituciones Educativas rurales identifican como causas del abandono parcial o definitivo del sistema educativo en este nivel, están en su orden:

⁶⁴ Docente Rural, Vereda el Cincuenta, municipio de Fundación

⁶⁵ Docente Rural, Corregimiento de disciplina, municipio de Plato

⁶⁶ La educación media es considerada como el mínimo requisito para la participación socioeconómica y destacada por su impacto en el desarrollo humano pues contribuye al círculo virtuoso de mayores tasas de empleo, generación de ingresos, recaudamiento de impuestos, menos criminalidad y mayor compromiso cívico (OCDE, 2016, pág. 216).

- Vinculación temprana al mercado laboral para ayudar al sustento de la familia. Al respecto, conviene citar el comentario de uno de los líderes rurales entrevistados:
“En el campo se crece viendo al padre que se gana la vida en las labores del campo y con eso consigue para el diario vivir, entonces uno se queda con esa mentalidad y no ve que pueda hacer algo más, además le urge ganar dinero y aportar en su casa⁶⁷”
- Los estudiantes abandonan la educación media (10° y 11° grado) pues no ven atractivo el sistema educativo y ser bachiller no es prioritario en su proyecto de vida.
- Retiro por diversos factores de riesgo que llevan u obligan a los adolescentes a priorizar otros ámbitos o espacios en su vida, tales como embarazos a temprana edad, consumo de drogas o alcohol, depresión. En tal sentido, las entrevistas a docentes revelan que el consumo de sustancias psicoactivas es una preocupación del sector, pues ha crecido en los últimos años por la consolidación de mercados ilegales que encontraron en adolescentes y jóvenes con sentimientos de exclusión social y desesperanza, “tierra de cultivo” para generar adicciones. Existe también un alto número de embarazos en edad escolar, para 2018 el sistema de salud identifica 111 embarazos en niñas de 10 a 14 años en el Magdalena y 2.186 casos de adolescentes entre 15 y 19 años, según el Ministerio de Salud (2019). Al respecto una docente rural manifiesta que “en municipios como la Zona Bananera (ubicado sobre el corredor vial nacional), esta situación es más álgida y está asociada a delitos de violación, explotación sexual y una cultura de la “no denuncia⁶⁸”.
- Los estudiantes desertan de la jornada diurna para continuar en la nocturna, donde se aplica el modelo educativo “aceleración de aprendizaje” que permite hacer dos años en uno y de esta manera graduarse más rápidamente. Conviene subrayar que en teoría esta metodología está dirigida a remediar los problemas y costos de la extraedad a partir de la nivelación; sin embargo, no se aplica ningún filtro o criterio para la asignación de los cupos de matrícula y por ello cualquier estudiante puede hacer su traslado de jornada.
- Finalmente se identifica que los estudiantes con bajo desempeño prefieren no continuar su ciclo educativo en el grado noveno (ultimo grado de secundaria), porque ingresan nuevas materias y de mayor complejidad en el currículo.

3.2.2.1 Cobertura en educación superior

⁶⁷ Líder Rural, Corregimiento del Carmen del Magdalena, municipio de Plato

⁶⁸ Docente rural del sector oficial. Municipio de la Zona Bananera

A pesar de los problemas evidenciados en relación con la eficiencia interna en el nivel de educación media⁶⁹, **la cobertura en educación superior en el Magdalena ha venido en aumento durante la última década**, pasando del 20,5% al 30,3% en 2016. A pesar de ello, la tasa se mantiene por debajo del promedio nacional (51,5%) y de la Región Caribe (33,12%), de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2018).

Según el Observatorio Laboral para la Educación entre 2010 y 2016 se crearon más de 10.836 nuevos cupos, la matrícula pasó de 23.911 a 34.747 con una representatividad mayor de mujeres (56,6%) que de hombres (43,3%). En el año 2016, de 13.665 estudiantes matriculados en grado 11 ingresaron 3.656 a la educación superior, **no obstante, 97 de cada 100 pertenecen al Distrito de Santa Marta y a Ciénaga**, consideradas como ciudades o aglomeraciones según la categorización de ruralidad desarrollada por la Misión para la Transformación Rural. Solamente el 2,8% de las matrículas de educación superior corresponden a municipios intermedios y menos del 1% a territorios categorizados como rurales o rurales dispersos.

Las áreas del conocimiento donde se condensa casi el 50% de la matrícula es en economía y afines, ingenierías y arquitecturas (MEN, 2018). Precisamente el Plan Agropecuario y Rural del Magdalena destaca que “**la oferta en educación superior del departamento no corresponde con la vocación productiva de sus subregiones** y ello puede ser la causa del déficit en la generación de empleo exceptuando al Distrito de Santa Marta” (FAO - ADR, 2018). Durante este periodo también aumentó el número de graduados en un promedio anual de 14%. Para 2018 un total de 7.944 estudiantes obtuvieron algún título de postsecundaria que los habilita para el mercado laboral, mientras en el año 2000 se habían titulado 2.975⁷⁰. De la misma manera aumentó el peso relativo de la formación técnica y tecnológica profesional.

Tabla 19.

Matrícula en educación superior y Graduados por nivel de formación 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Matrículas	23.911	31.699	34.665	37.061	37.006	39.471	39.105	39.345	34.747
Graduados	2.975	4.270	5.553	5.978	6.162	7.064	7.056	8.254	7.944
Técnica Profesional	287	318	398	449	667	745	875	984	741
Tecnológica	110	1.067	1.362	1.429	1.544	1.578	1.423	1.834	1.896
Universitaria	2.026	2.332	3.154	3.281	3.241	4.033	4.025	4.477	4.281
Especialización	541	533	614	771	667	660	658	842	854
Maestría	11	20	25	48	43	44	74	113	158
Doctorado	0	0	0	0	0	4	1	4	14

Elaboración propia con base en estadísticas del Ministerio de Educación Nacional

⁶⁹ Eficiencia Interna. Capacidad que tiene el sistema educativo de retener la población matriculada hasta que termine con todos sus grados establecidos para el nivel respectivo

⁷⁰ Según estos datos, para 2018, el 9% de los graduados fueron en el nivel técnico profesional, 25% tecnológico, 54% universitario 11% especialización y el restante 2% en maestría y doctorado

Entre los factores que limitan el acceso y permanencia en la educación superior específicamente de la población ubicada en las áreas rurales, los rectores de las Instituciones Educativas Departamentales identificaron como causas las siguientes en su orden:

- Problemas financieros o conflicto entre los compromisos escolares y laborales. Muchos jóvenes dejan la universidad porque deben vincularse al mercado laboral para asegurar su manutención y a menudo se les hace difícil trabajar y cumplir con la carga de la universidad al mismo tiempo.
- Dificultades para acceder al financiamiento y opciones de apoyo académico por ausencia de alternativas brindadas por las instituciones de educación superior o por las exigencias que hace el sistema financiero y que no pueden cumplir (intereses, codeudores).
- Los estudiantes llegan a la universidad con deficiencias en las áreas básicas del conocimiento, por ende, desertan al no cumplir con las exigencias de la carga académica y el estrés que genera el volumen de trabajo.
- Los recién graduados del sector rural ante la oferta limitada de instituciones de educación superior en sus municipios, así como de programas⁷¹, eligen entre las opciones disponibles aquellas que pueden no ser de preferencia e interés. Entonces en los primeros semestres se dan cuenta que tal elección no está hecha para ellos o no cumple con sus expectativas y prefieren abandonar la academia.
- Los estudiantes en muchas ocasiones no toman las decisiones de acuerdo con su perfil, habilidades, potencialidades y preferencias por la baja orientación profesional que se brinda en el nivel de educación media. Como consecuencia la carrera tecnológica o profesional no resulta cumpliendo con las expectativas del alumno quien decide interrumpir su permanencia en el sistema educativo.
- Finalmente, muchos estudiantes ante la incertidumbre que genera la posibilidad de conseguir un empleo al finalizar los estudios pierden el interés y abandonan las aulas.

⁷¹ En el departamento tienen asiento la Universidad del Magdalena que es de carácter público, seccional y presencial además de cuatro universidades privadas, todas ubicadas en la ciudad de Santa Marta. Si bien existe una oferta de centros de formación técnica a nivel público que es el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA que cuenta con sedes en Santa Marta, El Banco, Plato, Ciénaga y Fundación, solo ofrecen técnico laboral y no tienen registro calificado para profesionalización.

3.2.3 Calidad

El informe del Índice Departamental de Competitividad (2018) reveló que en Colombia se ha venido dando un importante cierre de brechas territoriales en materia de educación básica y media durante los últimos cinco años. Sin embargo, algunos departamentos continúan rezagados como es el caso del Magdalena que ocupó el puesto 23 entre los 27 evaluados en el factor “Calidad de la educación” después de La Guajira, Chocó, Caquetá y Putumayo⁷². Mientras tanto, territorios como Santander, Boyacá y Casanare tuvieron avances significativos que podrían ser determinantes en los logros obtenidos en términos de reducción de pobreza.

A continuación, se profundiza el análisis de calidad educativa a partir de los resultados en las pruebas SABER 11. Este examen es aplicado en el último grado de educación media y pretende medir las competencias básicas de los estudiantes y en general es un referente de la situación educativa en Colombia (ICFES, 2017). La Tabla 20 muestra el promedio obtenido por los estudiantes matriculados que presentaron sus pruebas en el año 2018 y permite hacer una comparación con el promedio nacional y regional, lo que deja en evidencia tres importantes asuntos: primero, que el desempeño de los estudiantes del departamento es menor al promedio nacional y regional, con una brecha de 32 puntos con respecto al país y 17 puntos frente a la región⁷³; segundo, que las mayores deficiencias se presentan en la educación rural y tercero, que el desempeño de los estudiantes matriculados en los colegios privados del departamento es mejor que el de colegios de carácter público e inclusive que el promedio nacional y regional, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Tabla 20.

Puntaje Promedio en pruebas SABER 11 (2018). Colombia, Magdalena, Región Caribe (Urbano-Rural)

Nivel de Agregación	Promedio	Urbano	Rural
Colombia	251	254	231
Región Caribe	236	243	216
Magdalena	219	229	212
Oficiales	221	224	211
No Oficial	257	258	256

Fuente. ICFES. Resultados del examen Saber 11 (2018)

⁷² El índice regional de competitividad (IDC) es una publicación anual cuyo objetivo es medir diferentes aspectos que inciden sobre el nivel de competitividad de los departamentos de Colombia. Es considerado un índice robusto que incluye 98 indicadores. Para evaluar calidad de la educación utiliza el puntaje en pruebas SABER en 5° y 11° grado a nivel departamental, las pruebas SABER de grado 11° en colegios oficiales, además del número de estudiantes por aula, calidad de los docentes de colegios oficiales, relación de estudiantes/docentes y la inversión en calidad de la educación básica y media (CPC; Universidad del Rosario, 2018)

⁷³ El Magdalena es el segundo departamento con menor promedio de pruebas SABER 11 en la región Caribe después de la Guajira.

Estas conclusiones toman fuerza cuando se revisa el ranking de los mejores colegios según los resultados de las pruebas SABER 11⁷⁴ a nivel departamental y nacional. La siguiente Tabla, presenta las 5 primeras instituciones educativas por cada sector evidenciando que, en efecto, la institución más sobresaliente del departamento se ubica en la posición 125 en el ranking nacional, pero los primeros puestos son para colegios privados en su mayoría ubicados en la ciudad de Santa Marta, mientras el mejor promedio de carácter oficial dentro del departamento aparece 18 posiciones después del más sobresaliente (con el puesto 1.561 del ranking nacional).

Tabla 21.

Mejores colegios del Magdalena por sector oficial y no oficial según pruebas Saber 11 (2018)

Colegios No Oficiales (Privados)			Colegios Oficiales (Públicos)		
Posición	Institución	Municipio	Posición	Institución	Municipio
125	Colegio Bureche	Santa Marta	1.561	IED Escuela Normal Superior María Auxiliadora	Santa Marta
254	Colegio IDPHU Bilingüe de Santa Marta	Santa Marta	2.581	Escuela Normal San Pedro Alejandrino	Santa Marta
275	Colegio Bilingüe de Santa Marta	Santa Marta	2.834	IED. Colegio Nuestra señora de Fátima	Santa Marta
599	Instituto Educativo Happy World	El Banco	3.021	Liceo Samario	Santa Marta
604	Colegio Bilingüe Elisa Diazgranados	Santa Marta	3.290	IED Liceo Pivijay	Pivijay

Fuente. ICFES. Resultados del examen Saber 11 Mejores Resultados por institución educativa (2018)

Así mismo, el primer colegio rural es la Institución Educativa José de la Luz Martínez ubicado en el municipio San Zenón, que ostenta el lugar 66 a nivel departamental y 5.535 entre 12.700 colegios evaluados en Colombia. Esto confirma una vez más la brecha en términos de calidad educativa en este sector y tal como reconoce el Ministerio de Educación Nacional: “la falta de calidad y pertinencia de un servicio educativo que no responde a las necesidades sociales y que no es un agente de transformación, causa gran parte de los problemas del sector rural...esto se refleja en pobreza, desempleo creciente y violencia” (Ministerio de Educación, 2001).

Entre los factores asociados a la baja calidad educativa en el Magdalena los entrevistados identifican varias: el aislamiento; la falta de nombramiento oportuno de docentes, así como su baja preparación; insuficientes docentes con los perfiles requeridos para atender la demanda educativa; formas de enseñanza desactualizadas y debilidad en la capacidad institucional de los municipios y establecimientos educativos para asumir la responsabilidad de preparar los planes de estudios.

⁷⁴ Es de aclarar que este ranking tiene en cuenta el promedio ponderado de las instituciones donde se presentaron 5 o más estudiantes y los resultados de las áreas evaluadas que son: Lectura Crítica, Matemáticas, Sociales y Ciudadanas, Ciencias Naturales e Inglés.

Meisel & Granger (2019) evidencian que en el Magdalena no se ha dado una convergencia en el puntaje total en las pruebas Saber 11 y que este ha permanecido por debajo de la media nacional desde 2010. Cuando se hace un análisis comparativo en un periodo más corto (2008-2018) a partir puntajes promedio, en efecto, se observan disminuciones sistemáticas en el indicador pasando de 239 a 217 puntos (22 puntos de diferencia) entre 2008 y 2018. Ello sugiere que los adolescentes y jóvenes han desmejorado en el desarrollo de competencias y adquisición de herramientas para hacer frente a los retos de la sociedad actual empleando las estrategias que proporcionan las diferentes áreas del conocimiento.

Del análisis por subregión que trata la gráfica posterior llama la atención dos cosas. Por un lado, que los resultados obtenidos en las pruebas SABER 11 en lugar de mejorar en el tiempo han desmejorado. Por otro lado, que dichos resultados coinciden con el comportamiento de la pobreza multidimensional: el mayor retroceso tanto en educación como en pobreza se dio en las subregiones Norte y Centro (con 28 puntos), mientras la subregión Sur presentó la menor disminución en calidad educativa y a su vez, el mayor avance porcentual en niveles de bienestar.

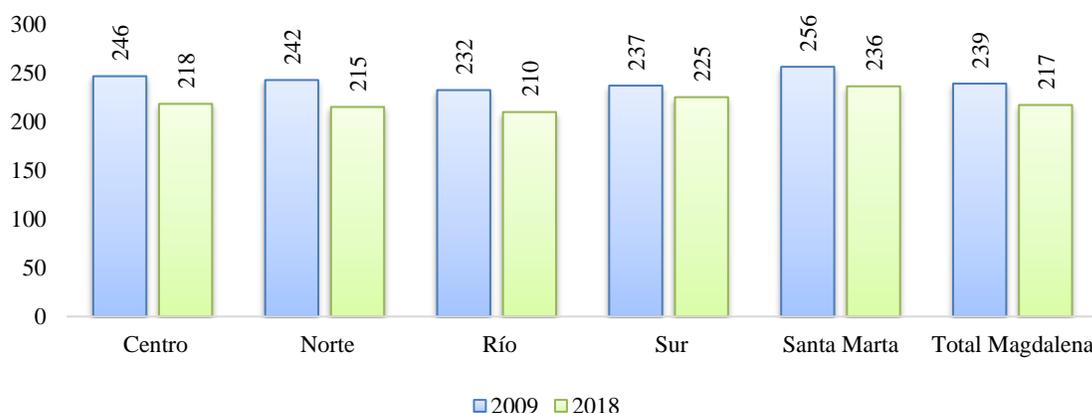


Gráfico 16. Comportamiento de los Resultados de las Pruebas SABER - Puntaje Promedio Global 2008-2018
Fuente. ICFES. Resultados del examen Saber 11 para el segundo periodo del año 2018

Las pruebas SABER 11 también permiten hacer un análisis por niveles de desempeño dependiendo de las habilidades y conocimientos que han desarrollado los evaluados en las diferentes áreas del conocimiento. Aquellos que se ubican en el nivel 1 tienen el menor puntaje (0 a 35) y en contraste quienes se ubican en el nivel 4, el mayor (71 a 100). El Gráfico 16 presenta el porcentaje promedio de estudiantes por niveles en las áreas básicas de lectura crítica y matemáticas, además permite analizar zonas urbanas y rurales, comparar los municipios certificados (Santa Marta y Ciénaga), los no certificados y el promedio nacional. Siguiendo la literatura especializada, estas áreas se destacan como medidor del desarrollo de competencias cognitivas para el ingreso y permanencia en la educación superior (UNESCO, 2001); (Perez, 2007), así como de conocimientos para realizar comportamientos laborales y habilidades que requiere la tecnología (Pinilla, 2008).

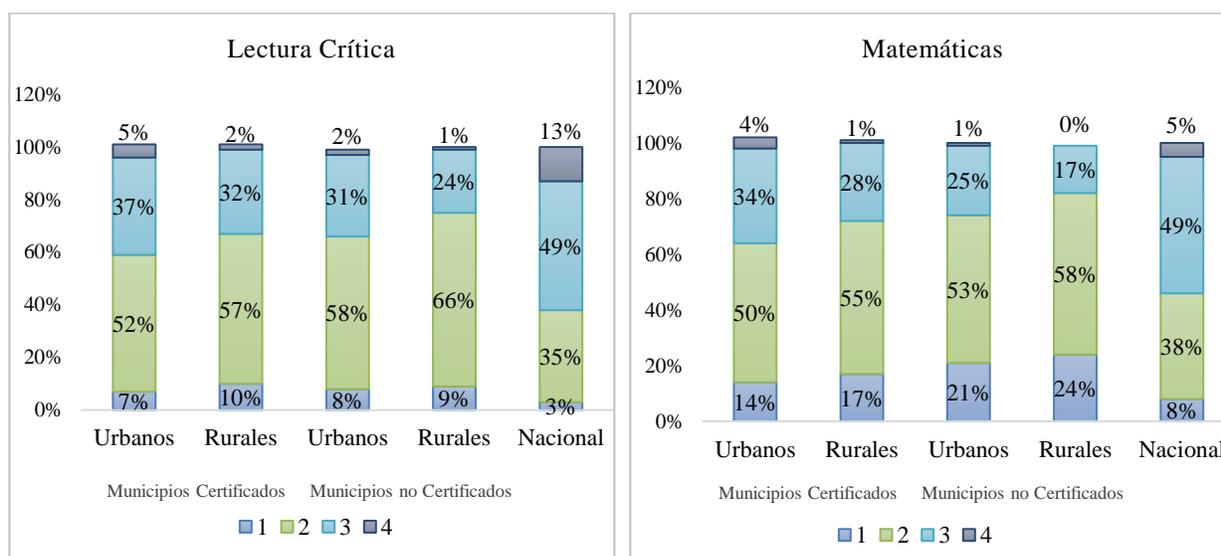


Gráfico 17. Porcentaje de estudiantes por niveles de desempeño en Prueba SABER 11- Matemáticas y Lectura Crítica
Fuente: Elaboración propia con base en ICFES. Reporte de resultados de las Pruebas SABER 11

Según estos resultados en las dos pruebas el porcentaje de estudiantes en nivel de desempeño 1 y 2 es mayor en el Magdalena que el agregado nacional, mientras que el porcentaje en niveles 3 y 4 de suficiencia es menor. Esto indica que los estudiantes del departamento están menos preparados en el desarrollo de estas competencias que sus pares promedio en Colombia. Las brechas en calidad tienden a ser más grandes en el caso de los colegios rurales de los 28 municipios no certificados y se identifica que los estudiantes pertenecientes a minorías étnicas tienen resultados considerablemente menores.

3.2.4 Factores Asociados

Bonilla & Martínez (2019) en un análisis sobre el sector educativo en la región Caribe colombiana, citan una serie de factores críticos identificados por la literatura especializada para explicar las brechas en cobertura educativa y calidad. Entre ellos mencionan el tipo de contrato de los docentes, el nivel de formación y la infraestructura educativa que, si bien no son los únicos, cuentan con estadísticas suficientes para hacer un análisis específico del sector rural. De la misma manera, resaltan los importantes efectos que tiene la jornada única en el desempeño académico, la reducción de la deserción y la repitencia, así como en la disminución de la incidencia del embarazo adolescente y el crimen.

El nivel de contratación de los educadores se puede analizar en el siguiente Gráfico que presenta el perfil de la planta docente de instituciones educativas oficiales en municipios no certificados del Magdalena. Se observa un alto número de docentes nombrados en propiedad, lo cual es favorable para la educación rural en la medida que prestan el servicio de manera estable en

las sedes donde son asignados. Sin embargo, gran parte de ellos están contratados bajo el estatuto docente 2277 de 1979, que no sujeta los maestros a pruebas de evaluación anual de desempeño laboral y de competencias, en consecuencia, se identifican problemas de formación continua, actualización en modelos educativos, currículos de establecimientos educativos no pertinentes y en muchos casos y una educación descontextualizada.

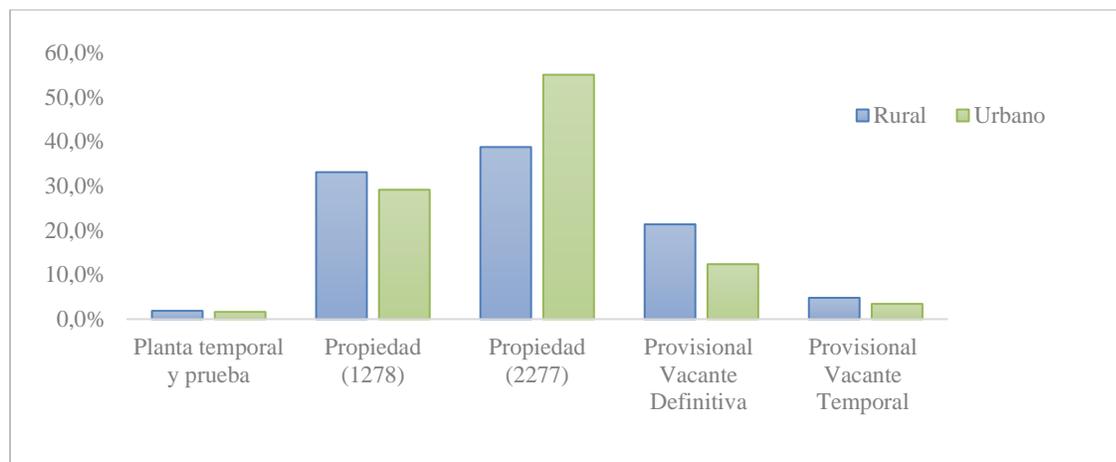


Gráfico 18. Perfil de los docentes de Instituciones Educativas oficiales de municipios no certificados del Magdalena
Fuente: Secretaría de Educación departamental (2019)

También se evidencia un porcentaje menor de docentes en propiedad contratados bajo el estatuto 1278 de 2002, lo cual indica que la renovación generacional de la planta docente se ha venido dando lentamente, asunto que es necesario dadas las nuevas demandas que surgen en el ámbito educativo y que no pueden suplidas de manera satisfactoria sin docentes que tengan habilidades tecnológicas y una visión social más integradora. En cuanto a maestros con nombramiento provisional, se advierte que es mayor en las zonas rurales que en las urbanas lo que refleja la dificultad de atraer los docentes y retenerlos en plazas de difícil acceso.

Respecto a la formación docente, Galvis & Bonilla (2011) examinando las desigualdades regionales en el nivel educativo de los profesores en Colombia, concluyen que los estudiantes de algunas regiones y ciudades tienen ventajas sobre otros en la medida en que cuentan con docentes mejor preparados. El Gráfico 19 elaborado por Meisel & Granger (2019) presenta el porcentaje de profesores con posgrado en todos los departamentos y deja en evidencia que, en la Región Caribe, a excepción de Córdoba y Sucre, la distribución de docentes con postgrado es inferior al promedio nacional (29 %), y que el Magdalena ocupa el tercer puesto en docentes de menor calificación de la región y el séptimo en el país. Si se analiza el interior del departamento se encuentra una distribución casi que equitativa en niveles de formación rural y urbana al igual que entre las subregiones.

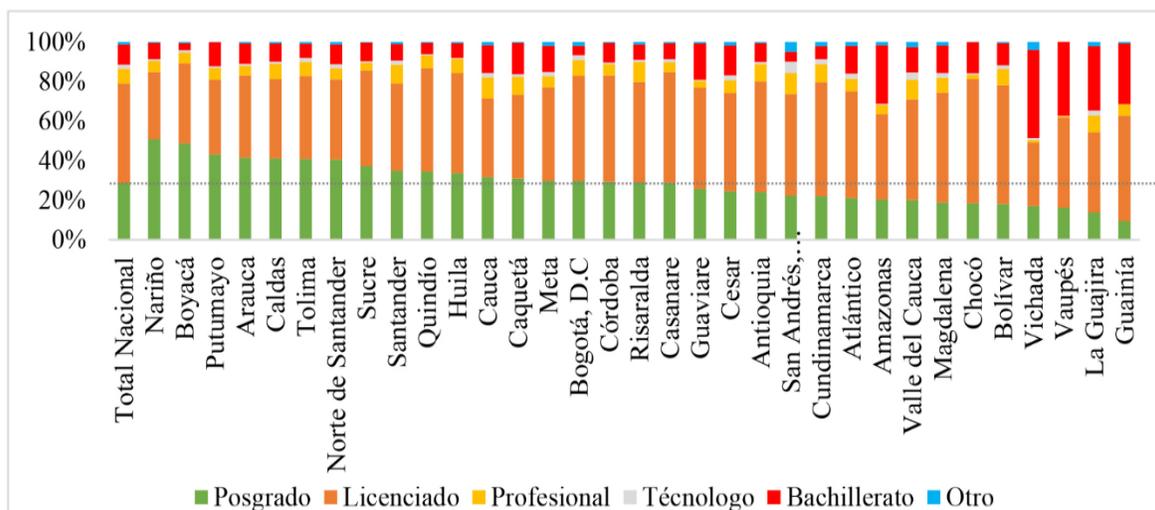


Gráfico 19. Distribución de docentes por nivel educativo (2017)

Fuente: (Meisel & Granger, 2019). Con base en Estadísticas de Educación DANE (2018)

Otro aspecto determinante tanto para la cobertura como para la calidad educativa es la infraestructura física de las instituciones y aulas en las que se presta el servicio, las cuales pueden favorecer o no el aprendizaje. El departamento cuenta con 631 establecimientos educativos de los cuales 263 corresponden al sector oficial⁷⁵ (1.168 sedes activas) y 368 al sector privado. En las zonas rurales se ubica el 72% de las escuelas oficiales y el 4% de las privadas⁷⁶, sin embargo, pese a la **amplia red de escuelas rurales estas no se encuentran en las mejores condiciones**, alimentando así los problemas de deserción escolar, rezago educativo y desescolarización.

Tabla 22.

Condiciones de la Infraestructura Escolar, IE. Municipios no Certificados - 2019

	Condiciones buenas	Condiciones regulares	Condiciones malas	Intervenidas con obras	Espacios improvisados	Total
Urbana	15,40%	5,8 %	0,7%	1,2 %	0,15 %	23,25%
	136	51	6	10	1	204
Rural	33,8 %	23,32 %	10,6 %	1,9 %	7,13 %	76,75%
	299	206	94	17	63	679
Total	49,3%	29,1%	11,3%	3,1%	7,2%	100%

Fuente: Secretaría de Educación departamental del Magdalena. Área de cobertura

Según reporte de la Secretaría de Educación departamental en algo más de la mitad de las sedes oficiales rurales de los 28 municipios no certificados, la infraestructura se encuentra en

⁷⁵ Las Instituciones Educativas oficiales hacen parte de las secretarías de educación de cada entidad territorial, funcionan en inmuebles de propiedad del estado o de terceros y se funciona con personas que tienen la calidad de funcionarios públicos (MEN, 2009).

⁷⁶ Para consultar información detallada puede remitirse al Apéndice 2. Magdalena Instituciones y Establecimientos educativos por Sector y Zona- 2019.

estado deficiente y 63 sedes desarrollan sus actividades en espacios improvisados. Estos espacios van desde enramadas, kioskos e incluso debajo de los árboles, lo que resulta siendo hostil en temperaturas que sobrepasan los 26 grados centígrados; hasta ambientes de una sola aula dado el contexto geográfico, cultural o social donde desarrollan el modelo educativo flexible (multigrado), como resalta la Secretaria de Educación del Magdalena (2019).

El último factor que se aborda en este capítulo de análisis de la política pública educativa en el departamento del Magdalena es la implementación de la modalidad de jornada única. Es necesario aclarar que el gobierno nacional determinó adoptar esta modalidad de manera gradual a partir del año 2014 bajo el supuesto “que una mayor duración de los estudiantes en las instituciones contribuye al mejoramiento de la calidad, ya que se cuenta con más horas de clase para el fortalecimiento de competencias básicas y para la realización de otras actividades (MEN, 2019)”. En consecuencia, el departamento del Magdalena implementó rápidamente la estrategia, inclusive sobresaliendo a nivel nacional por sus avances. Inició vinculando 1.577 estudiantes en 2014, de los cuales solo el 12,2% estaban ubicados en las áreas rurales; para 2019 tiene 37.178 estudiantes, en 71 Instituciones y 177 sedes, de los cuales el 34,5% (12.832) se encuentran en este sector, evidencia la Secretaria de Educación del Magdalena (2018) .

Sin embargo, cuando se analizan los resultados de las pruebas SABER 11 de las instituciones educativas que entraron a esta modalidad, no parecen ser evidentes sus efectos en el desempeño académico. Los colegios mejor posicionados con jornada única dentro del ranking departamental son la IED Rodrigo Galván de Bastidas de Santa Marta que se encuentra en la posición 52 y el Colegio Nacional Mixto de Bachillerato de El Banco, que ocupa el puesto 68 entre 402 evaluadas (ICFES, 2019).

Debe resaltarse que esta estrategia requiere inversiones en infraestructura, esfuerzos importantes en planta docente y alimentación escolar que de manera general han sido apalancados por el Ministerio de Educación. Pero es necesario revisar otros aspectos relacionados con la capacidad institucional de las Secretarías de Educación, de los rectores y asuntos que pueden ser más importantes, pues conllevan a que las horas adicionales de clase se utilicen de manera adecuada y se vean reflejadas en el aprendizaje.

Capítulo 4. Recomendaciones de Política Pública

A continuación, se plantean recomendaciones de política pública para concentrar los esfuerzos de inversión y avanzar en el cierre de brechas y la superación de la pobreza en el sector rural del departamento del Magdalena, Colombia. Estas se derivan de los resultados propios de esta investigación, revisión de literatura y sugerencias de estudios especializados, así como del análisis de las propuestas y perspectivas planteadas por el gobierno entrante para el periodo constitucional 2020-2023. Tal como está estructurado el análisis se abordan aspectos de la política agropecuaria y educativa.

De manera general, se sugiere:

Implementar las acciones de Política Pública con enfoque de cierre de brechas para la superación de la pobreza rural. Focalizar los esfuerzos en la implementación de las políticas públicas de Educación, Salud, Vivienda y Saneamiento básico hacia las áreas rurales reconociendo las demostradas desigualdades entre el campo y las áreas urbanas del departamento, las cuales no evidencian mayores reducciones en las últimas décadas. Inclusive dentro de las mismas áreas rurales persisten diferencias que obligan a posicionar sus demandas y desarrollar estrategias ajustadas a las necesidades de la población campesina o los grupos étnicos (pueblos indígenas y comunidades negras) en aspectos como alfabetismo, calidad de la educación y acceso a fuentes de agua mejorada.

Provisión de acueducto y alcantarillado. Esta acción requiere constituirse en una prioridad dentro de la agenda política rural porque es un elemento dinamizador del desarrollo humano dado su impacto positivo en la superación de la pobreza estructural. El análisis espacial que se abordó en el Capítulo 1 de este documento, demuestra que los municipios y subregiones que obtuvieron mayores logros en reducir el indicador de pobreza multidimensional en el Magdalena (Sur, Rio) entre 2005 y 2014, realizaron avances significativos en el acceso a fuentes de agua mejorada. Al respecto, el libro “Casa Grande Caribe⁷⁷” en un esfuerzo por identificar las inversiones que debe emprender la región para superar el rezago en esta área, citando a Alvis & Espinosa (2013) relaciona las situaciones concretas que conectan estas carencias con la pobreza:

“El abastecimiento inadecuado provoca enfermedades y deficiencias alimentarias que limitan los logros del potencial productivo de las personas, así como el bienestar (así haya mejorado el acceso a sistemas de salud)...En cuanto a la falta de alcantarillado, la mala disposición de aguas residuales, eleva la incidencia de enfermedades, provoca el uso de aguas contaminadas en el riego agrícola con el consecuente perjuicio sobre consumo humano (Toro & Espinosa, 2019)”.

⁷⁷ Este es una publicación que parte de la iniciativa libro “Casa Grande Caribe” por la inclusión y la transformación social del caribe, concebida por un grupo de entidades y los programas: Cómo Vamos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Fundesarrollo, Ciudad Caribe de la ANDI, y las fundaciones Mamonal y Promigas.

Este documento además de sugerir tener en cuenta en la provisión de soluciones de agua potable, aspectos culturales y ambientales, plantea una meta a 2030 de cobertura rural hasta del 75% en acueducto y 50% en alcantarillado y estima que el Magdalena debe invertir USD 455 millones (32,3 en acueducto y 80,7 alcantarillado) para cerrar la brecha con la región Caribe. Así mismo, resalta la necesidad de desarrollar un cronograma de financiación departamental y municipal que ascienda a los USD 50 millones anuales en los próximos años.

Consolidación productiva. Toda vez que las propuestas que aquí se plantean están dirigidas a reducir rápidamente la pobreza de la población rural, se recomienda concentrar la inversión pública en mejorar la productividad y la generación de ingresos de las familias y comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes que conviven en el territorio rural Magdalenense. El Gobierno Nacional a partir de la Resolución 464 de 2017, adoptó los lineamientos de la Política Pública de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC-⁷⁸ y en este marco, estableció una serie de medidas dirigidas a los productores agropecuarios a menor escala. De todas las líneas estratégicas de la política pública, esta investigación sugiere centrar los esfuerzos fundamentalmente en: i) bienes públicos rurales, específicamente en la provisión de infraestructura de riego y drenaje para la adecuación de tierras; ii) extensión rural dirigida al fortalecimiento de las organizaciones y adopción prácticas de tecnificación en el marco de la sostenibilidad ambiental y iii) circuitos cortos de comercialización.

- a) **La construcción de infraestructura física para riego, drenaje o protección contra inundaciones** es un instrumento para el ordenamiento productivo y social de la propiedad y tal como reconoce la Misión para la transformación del Campo (MTC) “contribuye a incrementar el área productiva y su competitividad con el fin de mejorar los niveles de ingresos de los productores (MTC, 2014)”. En el capítulo 3.2.2 del presente documento, se describe la problemática departamental: de un total de 156.271 has de tierras agrícolas, se encuentran irrigadas solo 32.535 has (21%). Dada la relevancia de este factor para la consolidación productiva agropecuaria en el Magdalena, se registra como una acción estratégica dentro del Plan Agropecuario y Rural (FAO - ADR, 2018) donde además se sugiere proyectar el impulso a la investigación y transferencia de tecnologías de riego y drenaje sencillas de rápida implementación, para pequeños núcleos productivos.

⁷⁸ Se entiende la economía campesina, familiar y comunitaria como el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas (ADR, 2017, pág. 13)

- b) **Extensión Rural**, se sugiere priorizar el acompañamiento de organizaciones de productores para promover su legalización, así como el fortalecimiento de sus prácticas asociativas a partir de criterios de gestión, liderazgo y emprendimiento. Según FAO-ADR (2018) “la asociatividad es estratégica para el sector agropecuario y rural del Magdalena, dado que proporciona a las familias posibilidades de organizarse, disminuir costos, aumentar su poder de negociación y lograr acceso real a los mercados (pág. 48)”. Además de ello, se hace necesario promover la introducción de procesos de tecnificación productiva en el marco de la sostenibilidad ambiental, teniendo en cuenta la cultura y manera de vivir de las comunidades. Como se ha demostrado, existe una resistencia a tecnificar e innovar. Esta resistencia coadyuva en el rezago de la actividad productiva del Magdalena y en que su oferta exportadora sea poco diversificada, sofisticada y competitiva como bien reconoce el estudio del Índice departamental de competitividad (CPC, 2018, pág. 13).
- c) Por último, se sugiere encausar inversión pública en prestar servicios complementarios a pequeños y medianos productores para favorecer la consolidación de sus actividades productivas de manera rentable. Acerca de esto, la Política Pública ACFC sugiere como herramienta dinamizadora el establecimiento de **circuitos cortos de comercialización** agropecuaria a través de los esquemas de compras públicas locales o mercados campesinos, para eliminar cuellos de botella que se presentan para la comercialización y el acceso a mercados. Al respecto, es preciso citar la experiencia exitosa del Distrito de Santa Marta “La Sierra vuelve a Sembrar”, que, durante los últimos años, además de brindar asistencia técnica a los campesinos de las veredas de Minca, Guachaca y Bonda, ha garantizado el 100% de la comercialización de sus productos en los mercados locales eliminando la intermediación. La Alcaldía Distrital les compra directamente en sus veredas y asume también los costos del transporte hasta su punto de venta (Alcaldía de Santa Marta, 2019).

Empleo productivo y el trabajo decente. Es urgente promover estrategias específicas para los contextos rurales que reduzcan los niveles de informalidad y permitan la contratación bajo las condiciones que establece la ley, contribuyendo por esta vía, no solo a que los trabajadores rurales mejoren sus condiciones de vida al acceder a un salario mínimo que permita cubrir las necesidades básicas, sino a detener la migración rural. Tal estrategia debe ser responsabilidad compartida entre el Estado, el sector productivo, los líderes sociales y estar ligada al desarrollo de actividades rurales lo suficientemente atractivas para retener el interés de la población joven, como es el caso del turismo rural que será abordado más adelante. En este punto debe tenerse en cuenta que “el comportamiento del mercado laboral rural depende de múltiples aspectos como la educación, el desarrollo empresarial agro-rural, el conocimiento de procesos productivos y gerenciales, aplicación de normas legislativas, entre otros (FAO - ADR, 2018)”.

Hay que mencionar además, que recientemente Colombia eligió sus nuevos mandatarios locales del periodo 2020-2023. En el caso del departamento del Magdalena, un movimiento

político alternativo derrota mayoritariamente los grupos tradicionales que han ocupado el poder durante varias décadas implementando un modelo gestión pública que, como se ha demostrado, no ostenta notables avances sobre el desarrollo humano⁷⁹. Se espera que esta nueva línea de gobierno esté inclinada a ampliar las opciones de las personas y comunidades para aumentar sus capacidades y alcanzar mejores condiciones de bienestar. Desde los resultados que arroja esta investigación y a la luz del análisis del programa de gobierno del mandatario electo, se recomienda:

Adoptar una mirada estratégica del sector rural desde la gestión pública. Esta investigación ha evidenciado el debilitamiento al que ha estado sometido este sector en el Magdalena durante las últimas décadas y concluye que la causa está en el abandono estatal. Tal debilitamiento se refleja en pérdida de participación en el producto interno bruto departamental, la inequitativa distribución de la propiedad, el bajo acceso a factores de producción y bienes públicos, entre otros. De manera análoga se presentan diferentes tipos de privaciones en la población como consecuencia aparente de una incapacidad institucional para contribuir al desarrollo productivo y garantizar los derechos de la población rural.

En lo que respecta propiamente al sector agropecuario, se ve con buenos ojos la decisión del nuevo gobierno de hacer un rediseño institucional a partir de la construcción de un conjunto de nuevas instituciones como la Secretaría de Agricultura departamental (que sería desagregada de la Secretaría de Desarrollo Económico) para promover el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y de desarrollo rural en el Magdalena. Se creará la agencia departamental de competitividad, productividad e innovación, con la misión aumentar la capacidad de generación de bienes y servicios, a fin de incrementar la productividad de los sectores que generan ingresos y empleo; así como la Empresa de Desarrollo Agroindustrial y Desarrollo Rural, que lideraría los procesos de inversión, asociatividad y financiación (Caicedo, 2019). Se sugiere avanzar en una gestión en varios niveles para que esta institucionalidad fortalezca la capacidad de interlocución con los municipios que son ordenadores de inversión y actores institucionales en su jurisdicción.

Promover el turismo cultural y de naturaleza como un renglón económico pues ha ido adquiriendo gran importancia como estrategia de desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales y es un nicho de mercado que ha tomado fuerza en la última década. Precisamente uno de los propósitos centrales del Programa de Gobierno es el de “posicionar al Magdalena como una verdadera potencia de turismo para generar desarrollo económico, ingresos y empleo (Caicedo, 2019, pág. 29). La riqueza ecosistémica del departamento y la declaración de algunos sitios como

⁷⁹ Carlos Eduardo Caicedo Omar, Gobernador electo del Magdalena para el periodo constitucional 2020 – 2023, tal como menciona un periódico local “se convierte en un hito en el departamento, ya que es la primera vez que un gobierno de izquierda obtiene las riendas del Magdalena, ganando en 26 municipios del departamento incluyendo su capital (Redacciones Regionales, 2019).

espacios naturales protegidos, supone una revalorización del interés turístico de las zonas rurales, pues proporciona una imagen de calidad ambiental; sin embargo, “su valor está influenciado por el compromiso, cuidado y el bienestar del medio ambiente, inversión en bienes públicos, acciones de gobernanza y control frente a los espacios comerciales de inversión extranjera (FAO - ADR, 2018)”

Claramente este renglón trae consigo el desarrollo de un conjunto de subproductos turísticos y comerciales que benefician las comunidades rurales, así como la necesidad de habilitar capital humano y recursos físicos para insertarlos en la cadena de oferta. Esta apuesta resulta estratégica en un momento donde las acciones de “economía naranja” y sus pilares de cultura, la innovación y creatividad son bandera del Gobierno Nacional. El turismo que aquí se propone puede representar el mejor vehículo para desarrollar este tipo de economía y abre un enorme abanico de posibilidades a las comunidades, principalmente a la población joven.

Actualización del catastro rural. Esta es una de las apuestas del Programa de Gobierno 2020-2023 que se considera estratégica como dinamizadora del problema de tierras. Muchos de los intentos de los procesos de titulación y restitución en el departamento, que son competencia de las entidades del Gobierno Nacional, se ven obstaculizados por su desactualización, tal como las posibilidades de las comunidades, instituciones educativas y otras instancias de participar en convocatorias de mejoramientos de vivienda o infraestructura. El catastro rural más allá de los beneficios fiscales debe servir para la formalización de la propiedad, titulación de baldíos y cuando sea el caso, la adquisición directa de predios para facilitar el acceso de los campesinos al derecho a la tierra y el trabajo.

En este mismo contexto de análisis, y desde el punto de vista de la implementación de las acciones de política educativa rural se considera pertinente para avanzar rápidamente en la superación de pobreza rural en el Magdalena:

Eliminar el analfabetismo de las áreas rurales. Se recomienda avanzar vertiginosamente en esta acción de política educativa. El gobierno entrante coincide con las recomendaciones de investigadores, analistas y organismos internacionales y se propone declarar al Magdalena “libre de analfabetismo”, reduciendo la tasa a valores inferiores del 4% que es el parámetro recomendado por la UNESCO. No saber leer ni escribir sigue siendo un flagelo de exclusión y pobreza en este departamento que presenta la sexta tasa de analfabetismo más alta de Colombia, con mayor intensidad en la población rural y los grupos étnicos. Los impactos positivos de la alfabetización rural trascienden los beneficios sobre la productividad y la participación en la sociedad del conocimiento. Primero, porque permiten mejorar la capacidad de ingreso de los hogares, pero también porque lleva a valorar la educación como un factor de transformación social (Bonilla & Martínez, 2019).

El citado estudio “Casa Grande Caribe”, concuerda con la necesidad de priorizar las áreas rurales donde las tasas de población étnica son más altas, escalando el modelo de alfabetización de adultos y organizando programas que puedan desarrollarse en el marco del sistema escolar público aprovechando la infraestructura escolar existente (Bonilla & Martínez, 2019). Este estudio, además, calcula el esfuerzo fiscal que representa implementar una estrategia desde el año 2019 hasta el 2030 y estima que cada alumno en alfabetización puede costar un promedio USD 667,3 anuales. Se aclara que debe contarse con esfuerzos importantes en términos económicos y de articulación por parte de las Secretarías de Educación, rectores y docentes.

Calidad educativa. El Programa de gobierno del nuevo mandatario también establece como prioridad impulsar la calidad de la educación desde varios frentes: i) fortalecimiento institucional (formulación y ejecución de planes de mejoramiento educativo y formación docente); ii) la construcción de nueva infraestructura educativa; iii) implementación de la jornada única en condiciones idóneas; iv) aumento de la conectividad y el acceso a las tecnologías de la información; bachillerato digital y el bilingüismo (Caicedo, 2019). Además de las tres primeras, conviene sugerir como estrategias prioritarias la ampliación del sistema de preescolar.

- a) **Fortalecimiento institucional.** Un tema clave a priorizar es la renovación de la planta docente rural en el marco del estatuto de profesionalización (1278), así como la implementación de acciones dirigidas a la retención de estos maestros, en aras de garantizar la estabilidad en el sistema educativo. También es indispensable la formación de docentes en servicio, pues existe un consenso en la literatura y evidencia empírica acerca del papel central que desempeñan en el aprendizaje y de los altos retornos que tiene invertir en su calidad (Hanushek, Rivkin, & Kain, 2004) (Hanushek, 2011) (Gelwwe, D, Perry, Rodriguez, & Saavedra, 2014). Sin embargo, esa cualificación requiere hacerse en universidades calificadas, que actualicen e impartan a los maestros la preparación necesaria para contribuir con la transformación de las instituciones educativas en búsqueda de mayor autonomía en la gestión y para orientar en construcción de los saberes y habilidades que requieren los estudiantes para participar en la sociedad actual.

Las becas y oportunidades de formación requieren ser asignadas con criterios de equidad para impactar todas las subregiones. En el Magdalena en particular, entre 2016 y 2018 se otorgaron 360 becas a maestros, pero cuando se analiza a profundidad la asignación de esos cupos se evidencian importantes disparidades entre subregiones: la Norte obtuvo el 48% de los cupos, mientras la subregión Rio solo el 14%, con municipios donde solo uno o dos docentes tuvieron esta oportunidad⁸⁰. Las cifras oficiales también demuestran, que entre

⁸⁰ Análisis propio a partir de bases de datos proporcionadas por la Secretaría de Educación departamental del Magdalena (2019).

2014 y 2017 el Gobierno Nacional financió 1.250 becas de maestría en la región Caribe, no obstante, las brechas en calidad de la educación persisten (Bonilla & Martínez, 2019).

También se recomienda promover prácticas que incrementen la capacidad institucional de las tres secretarías de educación certificadas en el departamento, pues tal como menciona el citado estudio “Casa Grande Caribe”:

“El éxito de las propuestas de política educativa, dependen en gran medida de la capacidad institucional de las Secretarías de Educación y de los colegios, pues estos son los dos eslabones responsables de adaptar las políticas sectoriales a los contextos específicos de cada comunidad y de ejecutarlas de la mejor forma posible (Bonilla & Martínez, 2019, pág. 30)”.

Meisel & Granger (2019) por su parte, afirman que “las inversiones encaminadas a dotar los planteles públicos con más y mejores maestros y una mejor infraestructura no tienen ningún efecto sobre la calidad a menos que se acompañen de modificaciones en las instituciones que regulan la educación (pág. 9)”.

- b) Jornada única.** Si bien, ya se resaltó su importancia en el apartado 3.3.4 de este documento, existe la necesidad de invertir fuertes sumas en construcción, adecuación y optimización de la infraestructura existente, en planta docente, alimentación escolar y aspectos institucionales claves como el diseño curricular, el uso del tiempo, la promoción de los estudiantes y los resultados finales de los estudiantes. Particularmente con el uso del tiempo, si las instituciones no gestionan adecuadamente este recurso, carece de sentido cualquier incremento en la asignación de la jornada escolar (más tiempo en las aulas). El mencionado estudio regional se permite proyectar la inversión del departamento en infraestructura y dotación básica para ampliar al año 2030 la jornada única para 140.862 nuevos estudiantes⁸¹. Aunque no se especifican las proyecciones por área (urbana-rural) se afirma la necesidad de construir 2.465 aulas nuevas y de mejorar 170 sedes. El estudio además subraya sobre otros costos en que se incurre, como son los gastos de funcionamiento y la contratación docente.
- c) Infraestructura educativa.** El desarrollo obras de infraestructura educativa, no se puede limitar a la implementación de la estrategia de jornada única pues como se demostró en el apartado 3.3.4 de este documento, existe un déficit importante de aulas (sin contar baterías sanitarias, restaurantes escolares, bibliotecas o laboratorios), lo cual tiene efectos negativos sobre la experiencia escolar de alumnos y docentes. En este marco, se recomienda a las Secretarías de Educación, realizar serios estudios de insuficiencia y con base en ellos,

⁸¹ Para más información, consultar: Bonet, Jaime; Ricciulli, Diana (2019). Casa Grande Caribe, Colección de Economía Regional, Banco de la República, Pág. 23.

diseñar planes de infraestructura pertinentes, priorizando la zonas y municipios de mayor vulnerabilidad y rezago, como es el caso de los territorios rurales.

- d) Ampliación del sistema preescolar.** Está demostrado que la inversión en educación que tiene mayores rendimientos en términos de desempeño académico y laboral es la que se hace en edades tempranas (Heckman, 2006) (BID, 2017). Si bien, aumentar la cobertura en el ingreso preescolar no es un elemento dinamizador del desarrollo en el corto plazo, sí lo es a nivel individual. Además, en el mediano y largo plazo puede tener efectos sobre el desarrollo humano, pues permite atacar de raíz el analfabetismo y reduce la posibilidad del ingreso tardío al sistema educativo.

Como se identificó en el marco de esta investigación, los rezagos de cobertura en el Magdalena en las áreas rurales particularmente están asociados a múltiples factores y algunos de ellos pueden estar por fuera de las acciones de esta política pública (como es el caso de la infraestructura vial rural, el proyecto de vida de las familias). Ello sugiere la necesidad de un trabajo conjunto entre diversos sectores y niveles de gobierno, que además involucre la comunidad, de modo que se propicien las condiciones necesarias para brindar oportunidades educativas a esta población. Experiencias como la mexicana han logrado incrementar la cobertura preescolar rural aumentando el número de establecimientos educativos en las zonas, haciendo acompañamiento comunitario a partir de modelos educativos flexibles como maestros itinerantes y a la ampliación rural de los lugares de cuidado en la primera infancia.

Al igual que en jornada única, la ampliación de cobertura requiere nuevos costos y por tanto asignaciones del Sistema General de Participaciones (Bonilla & Martínez, 2019). Se sugiere entonces a los gobiernos locales asumir su compromiso con la dotación de algunos elementos de la canasta educativa que garantizan la asistencia de los niños, como lo son: las rutas de transporte escolar pertinente y eficiente, especialmente para zonas de difícil acceso, y el complemento nutricional. Es indispensable que las Secretarías de Educación establezcan estrategias de articulación en los procesos administrativos, operativos y técnico-pedagógicos para lograr el tránsito armónico de los niños y niñas de atención en educación inicial que se prestan a través de hogares comunitarios, jardines infantiles y visitas domiciliarias hacia la educación formal en el grado de “Transición” ofertado por el sector oficial adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

Educación integral. En el mismo ámbito de la calidad educativa se retoma como recomendación la propuesta del nuevo gobierno de hacer un cambio de enfoque de la educación tradicional hacia un modelo que trascienda, más allá de alcanzar metas relacionadas con la ampliación de la cobertura y calidad. El desarrollo de acciones de movilización social, formación deportiva, en expresiones artísticas y culturales como estrategia pedagógica, implica replantear la

labor de la educación para que aporte al desarrollo integral de las personas, de manera que se preparen mejor para enfrentar el mundo actual. Aprendizajes de experiencias significativas como el caso chileno, demuestran que este modelo educativo fortalece la calidad al constituirse en una herramienta potente para impulsar el desarrollo emocional e intelectual. Tal como propone la UNESCO, una educación integral dirigida al ser, permite la formación de ciudadanos y ciudadanas sensibles a la realidad que les rodea, que respetan e integran la diversidad, con capacidades para establecer relaciones democráticas y participativas (López, 2012) .

Descentralización de la educación: Finalmente, se considera clave en la agenda política, llevar la universidad pública gratuita a las subregiones para facilitar el acceso efectivo a la educación superior de los jóvenes que terminan el bachillerato. Existe la proyección de sumar voluntades públicas y privadas y establecer sedes presenciales en los municipios de El Banco, Fundación, Plato, Pivijay y Ciénaga (Caicedo, 2019). El reciente estudio preparado por Meisel & Granger (2019) sobre brechas en la calidad de la educación en Colombia, confirma que las desigualdades en el capital humano son la primera causa para las diferencias interregionales en el desarrollo económico y de la pobreza⁸². Al respecto afirma:

“Las regiones periféricas del país se encuentran en una trampa de pobreza en la que menor educación y educación de baja calidad restringen la capacidad local para aumentar los ingresos y, a su vez, la carencia de ingresos limita la inversión en educación (Meisel & Granger, 2019, pág. 26)”

Por eso la presente investigación recomienda ligar la oferta educativa a las oportunidades de empleo y emprendimiento, pues la educación superior debe ser pensada desde la vocación y necesidades de cada territorio. Se considera que una política de descentralización educativa en este nivel, puede contribuir a romper con las dinámicas de pobreza, exclusión rural y desigualdad, pero también es indispensable para mejorar la competitividad del departamento. Así mismo, se estima particularmente conveniente para el sector rural la descentralización de la educación superior, si se avanza en la formalización laboral y trabajo decente especialmente en estas áreas. El informe del Mercado laboral desarrollado por la MTC (2015), informa que “los asalariados ganan entre un 30 y 50% más que los no asalariados y que los trabajadores de estas áreas tienen en general, bajos niveles educativos en comparación con los urbanos⁸³ .

⁸² Este estudio centra su atención en aquellas características que pueden ser afectadas directamente por la política pública en educación

⁸³ La MTC (2015) reporta que, el 26,6% de los trabajadores del campo tienen educación media o superior, frente al 62,2% en del sector urbano y que el 21,8% si acaso alcanzan la primaria frente al 56,5% de las áreas urbanas (Tenjo & Jiménez, 2015).

Bibliografía

- ADR. (2017). *Estudios Previos Convenio 769 de 2017*. Santa Marta: Agencia de Desarrollo Rural.
- Alcaldía de Santa Marta. (2019). *Subsecretaría de Desarrollo Rural*. Obtenido de Programa La Sierra Vuelve a Sembrar: <https://www.santamarta.gov.co/sala-prensa/noticias/mas-campesinos-se-suman-al-proyecto-la-sierra-vuelve-sembrar-de-la-alcaldia-del>
- Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana: Gobierno de Colombia.
- Álvarez, L. G. (Noviembre de 2018). Breve acercamiento a antecedentes de violencia en el departamento del Magdalena. Santa Marta: Unidad para las Víctimas.
- ANI. (4 de Agosto de 2019). *Agencia Nacional de Infraestructura*. Obtenido de Sociedad portuaria Puerto Nuevo S.A: <https://www.ani.gov.co/proyecto/puertos/sociedad-portuaria-puerto-nuevo-sa-21371>
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. *FORUM Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional*, 95-110.
- ART. (15 de Agosto de 2019). *Agencia de Renovación del Territorio*. Obtenido de Municipios PDET Subregiones: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/municipios_pdet_subregiones
- Ballestas, R. (2018). Análisis de la convivencia escolar desde la percepción docente en estudiantes con extraedad y edad promedio. San Andrés Islas, Colombia: Corporación Universidad de la Costa (CUC).
- Banco Mundial. (17 de Octubre de 2018). *Hacer más de lo esperado para poner fin a la pobreza. Nuevas formas de medir la pobreza aclaran los desafíos futuros*. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2018/10/17/going-above-and-beyond-to-end-poverty-new-ways-of-measuring-poverty-shed-new-light-on-the-challenges-ahead>
- Barro, R. (2013). Education and Economic Growth. *Annals of Economics and Finance*. Vol 14. No. 2, 301-328.
- BID - COLCIENCIAS. (2013). *Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación del Magdalena - PEDCTI- (2013-2023)*. Bogotá: COLCIENCIAS/Banco Interamericano de Desarrollo/ Universidad del Magdalena/ Gobernación del Magdalena/Universidad del Rosario.
- Bonilla, L., & Martínez, E. (2019). Educación escolar para la inclusión y la transformación social. En J. Bonet, & D. Ricciulli, *Casa Grande Caribe* (págs. 1-50). Bogotá: Colección de Economía Regional, Banco de la República.
- Burchi, F., & De Muro, P. (2007). *Education for rural people: a neglected key to food security?. Working Paper No. 78*. Obtenido de Food and Agriculture Organization of the United Nations : http://www.fao.org/sd/erp/ERPevents61_en.htm
- Bustamante, C. (2016). *Fortalecimiento de las políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe*. Sao Pablo: Programa de Cooperación Internacional Barsil-FAO.

- Caballero, N. J. (2015). *El fenómeno del desplazamiento en Santa Marta; entre la ruptura del desarrollo humano y el enfoque de las capacidades*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Caicedo, C. (2019). *Plan de Gobierno de candidatura a la Gobernación del Magdalena 2020-2023. "Todos Por el Cambio"*. 2019: Movimiento Político Fuerza Ciudadana.
- Carrillo, Á. (2015). *Cultura política en el Caribe Colombiano: Una aproximación a las estrategias y prácticas políticas en el departamento del Magdalena. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*. Santiago: Universidad de Chile.
- Castillo, O. L. (2008). *Paradigmas y Conceptos del Desarrollo Rural. Colección Apuntes de Clase No. 2*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Desarrollo Rural y Regional.
- CCSM. (2017). *Nacimiento y supervivencia de las empresas en el Magdalena 2011-2016*. Santa Marta: Cámara de Comercio de Santa Marta para el Magdalena.
- Centro Nacional de Memoria Histórica; Fundación con.lupa.co; Verdad Abierta. (2016). *CNMH. Rutas del Conflicto*. Recuperado el 07 de 06 de 2017, de <http://rutasdelfconflicto.com/>
- Ceña, F. (1993). El Desarrollo rural en sentido amplio. En *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Congresos y Jornadas No. 32* (págs. 25-40). Sevilla: Junt de Andalucía.
- CEPAL. (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile: CEPAL/FAO/RIMISP.
- CNMH. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Conradie, R. (2013). Aspirations and Human Development Interventions. *Journal of Huan Development and Capabilities*, 559-580.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2010). *Diagnóstico Departamental Magdalena*. Obtenido de Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>
- CORPAMAG. (2013). *Plan de Gestión Ambiental Regioal "PGAR" 2013-2027, Hacia un territorio saludable y sostenible*. Santa Marta: Corporación Autonoma y Regional del Magdalena.
- Corrales, E., Forero, J., Torres, L. E., Lozano, P., Durana, C., Rudas, G., & Galarza, J. A. (2012). *Sistemas de producción rurales en la región Andina Colombiana, Análisis de su viabilidad económica, ambiental y cultural*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales (IER9).
- Cortés, O., González, J., & Gómez, J. (2015). Caracterización de las diferentes formas de organización social en Colombia: las Organizaciones Solidarias de Desarrollo (OSD)*. *Revista Científica General José María Córdova, Bogotá, Colombia*, 57-79.
- CRC. (2009). *Plan Regional de Competitividad, una propuesta para el desarrollo de Santa Marta y el Magdalena*. Santa Marta: COMISIÓN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD -CRC-.
- DANE - 3er CNA. (19 de Diciembre de 2014). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Censo Nacional Agropecuario: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>

- DANE. (14 de Diciembre de 2017). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Encuesta Nacional Agropecuaria ENA: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>
- DANE. (2018). *Boletín técnico. Pobreza Monetaria Magdalena*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (01 de Septiembre de 2018). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Manual de conceptos: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- DANE. (9 de 08 de 2019). *Cuentas departamentales* . Obtenido de Resultados PIB departamental : <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DANE. (11 de Enero de 2019). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- DANE. (Mayo de 31 de 2019). *Estadísticas de educación* . Obtenido de Educación formal - Historicos: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal/historico-educacion>
- DANE-DIMPE. (9 de Abril de 2019). COLOMBIA-Gran Encuesta Integrada de Hogares. *Microdatos*. Bogotá.
- Dirven, M. (2007). Pobreza rural y Políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. *CEPAL. Serie Desarrollo Productivo No.183*, 7-95..
- DNP. (2011). *Visión Magdalena 2032: Un mundo de Oportunidades. Visión de Desarrollo Territorial Departamental*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Gobernación del Magdalena.
- DNP. (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2016). *Panorámica Regional. Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .
- DNP. (2019). *Ficha de Caracterización Territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Echeverri, R. (2001). *Nueva Institucionalidad para el Territorio rural. Trabajo presentado en Conferencia Regional. Desarrollo Rural, Capital Social y Cultura*. Pampatar, Venezuela: Fundación CIARA.
- El Heraldo. (2019 de Junio de 2019). Pliego de cargos de Procuraduría a gobernadora Rosa Cotes por Vía de la Prosperidad. *El Heraldo*, pág. 6.
- Espinosa, A. E., & Alvis, J. (2013). Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias. En A. E. Espinosa, A. García, J. Alvis, R. Arrieta, & M. Parejo, *Pobreza rural: diagnóstico y políticas para promover el desarrollo Humano* (págs. 13-26). Cartagena: Universidad Tecnológica de Bolívar, Instituto de estudios para el desarrollo.
- Espitia, M., Mora, L. S., & LLano, M. (2010). *Ruralidad y empleo rural en Colombia: Arproximación a la metodología de la OECD*. Bogotá: Contraloría General de la República.

- Etter, A., & Wyngaarden, W. (2000). Patterns of Landscape Transformation in Colombia. *Emphasis in the Andean Region. Royal Swedish Academy of Sciences*, 412-439.
- Faiguenbaum, S., Ortega, C., & Soto, F. (2013). *Pobreza rural y políticas públicas en América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO.
- Fals Borda, O. (1985). *Alfabetización: evaluación de experiencias*. Bogotá: Dimensión Educativa.
- FAO - ADR. (2018). *Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial para el departamento del Magdalena. Tomo 1*. Bogotá: Organización Internacional para la Alimentación y la Agricultura FAO - Agencia para el Desarrollo Rural ADR.
- FAO - ADR. (2018). *Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial para el departamento del Magdalena. Tomo 2 - Caracterización*. Santa Marta: Organización Internacional para la Alimentación y la Agricultura FAO - Agencia para el Desarrollo Rural ADR.
- FAO. (2005). *Agricultura y diálogo de culturas*. Obtenido de La agricultura en el desarrollo humano: <http://www.fao.org/3/a0015s/a0015s04.htm>
- FAO. (2014). *Colombia, Nota de Análisis Sectorial -Agricultura y Desarrollo Rural-*. Roma: FAO.
- FEDEPALMA. (Abril de 2018). Infografía de la Palma de Aceite en el departamento del Magdalena. *La palma de aceite en el departamento del Magdalena*. Bogotá: Federación Nacional de Palmicultores.
- Gelwwe, S., D, M., Perry, G., Rodriguez, C., & Saavedra, J. (2014). *Tras la excelencia docente. Como mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá: Fundación Compartir.
- Gobernación del Magdalena. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental "Magdalena Social es la Vía, 2016-2019"*. Santa Marta: Gobernación del Magdalena.
- Gobernación del Magdalena. (2017). *Plan Integral de prevención a violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*. Santa Marta: Oficina de Paz, atención a víctimas, derechos humanos y postconflicto.
- Goebertus, J. (2008). Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: “trayectorias entre recursos naturales y conflicto”. *Revista Colombia Internacional No. 67*.
- Gómez, S. (2011). *Agronegocios e industria de alimentos*. Obtenido de Origen de la ganadería extensiva en Colombia: <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2016/03/16/origen-de-la-ganaderia-extensiva-en-colombia/>
- Grupo de Rio. (2007). *Compendio de mejores prácticas en la medición de pobreza*. Chile: Grupo de expertos en Estadísticas de Pobreza.
- Hanushek, E. (2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education REview*, vol 30, num 3, 466-479.
- Hanushek, E., & Jamison, D. (2008). Education and Economic Growth . *Education Next*, Vol 8, No. 2, 62-70.
- Hanushek, E., Rivkin, S., & Kain, J. (2004). Teachers, Schools, and Academic Achievement. *Econométrica Vol 73, Num 2*, 417- 458.

- Haq, M. u. (2004). El paradigma del desarrollo humano. En S. y. FukudaParr, *Readings in Human Development*, (págs. 9-17). Delhi: Oxford University Press, 2da ed.
- Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, Vol. 312, No. 5782, 1900-1902.
- ICFES. (2017). *Guia Academica*. Obtenido de <https://www.icfes.gov.co>
- ICFES. (21 de Octubre de 2019). *Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación* . Obtenido de Estadísticas pruebas Saber 11° desde el año 2005-1: <http://www2.icfesinteractivo.gov.co/resultados-saber2016-web/pages/publicacionResultados/autenticacion/consultaSnp.jsf#No-back-button>
- IGAC. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- IGAC. (2012). *Conflictos de uso del territorio colombiano, escala 1:100.000*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- IGAC. (2012). *Conflictos de uso del territorio colombiano, escala 1:100.000. 2012*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- IICA. (2015). *Indice de Desarrollo Sostenible desagregado para el departamento del Magdalena*. Bogotá: Instituto Interamericano de Cooperación para La Agricultura.
- IICA, ASDI y CIDER. (2001). *Género en el Desarrollo Rural Sostenible, Una respuesta a un nuevo paradigma*. San José, Costa Rica: The Inter-American Institute for Cooperation on Agricultura, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional y Centro Internacional de Desarrollo Rura.
- INVEMAR. (2017). Diagnóstico y evaluación de la calidad de las aguas marinas y costeras en el Caribe y Pacífico colombianos. *Informe técnico 2016. Serie de Publicaciones Periódicas No. 4* .
- INVIAS. (2019 de Agosto de 2019). *Portal web INVIAS*. Obtenido de Carreteras Nacionales de Colombia: <https://www.invias.gov.co/>
- Krueger, A., & Lindahi, M. (2001). Education for Growth: Why and for Whom? *Journal of Economic Literature*. Vol 39, 1101-1136.
- Kuhen, F. (1977). The Concept of Integrated Rural Development. En *World Food and Agriculture, Bd. 19, H. 5* (págs. 137-147). Seoul: Institut fur Ausländische Landwirtschaft der Universität Göttingen.
- Leibovich, J., Nigrinins, M., & Ramos, M. (2006). *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- León, E., & Rodríguez, L. (2002). Ciencia, tecnología y ambiente en la agricultura colombiana. *Cuadernos Tierra y Justicia No.4* .
- López, E., & Martínez-Cañas, C. A.-P. (2017). Desarrollo Rural y envejecimiento: caso de estudio municipio de Chinavita, Boyaca Colombia. *Revista de investigación, desarrollo e innovación No. 8*, 193-2015.
- López, N. (2012). *Equidad educativa y diversidad cultural en América Latin*. Buenos Aires: UNESCO.

- Machado, A., & Salgado, C. (2006). *Academia, actores sociales y políticas en el sector rural*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A., Rodríguez, M. B., Martínez, G., & Toro, A. (1995). *Censo de Minifundio en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, IICA.
- MADR. (18 de 01 de 2018). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Obtenido de AGRONET: <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>
- Martínez Nogueira, R. (2004). Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales. *Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales* (pág. 28). Washington: Organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- May, Ernesto. (1996). *La pobreza en Colombia. Un Estudio del Banco Mundial*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Meisel, A., & Granger, Á. (2019). *¿Atrapados en la periferia? Brechas de calidad en la educación en Colombia: Pruebas Saber (2000.2018)*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Meisel-Roca, A., & Ricciulli, D. (2019). La pobreza en Santa Marta: Los estragos del bien. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la Republica*, 1-69.
- MEN. (15 de Mayo de 2018). Ministerio de Educación Nacional. *Sistema Nacional de Educación Superior SNIES*. Bogotá. Obtenido de Subdirección de Desarrollo Sectorial.
- MEN. (21 de Octubre de 2019). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Lineamientos para la implementación de la Jornada única en Colombia durante 2018: https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-367130.html?_noredirect=1
- MINAGRICULTURA. (2017). *Documento Técnico: Memoria Justificativa Proyecto Decreto Reglamentario "Por el cual se reglamenta el artículo 100 de la Ley 1753 de 2015"*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- MINAGRICULTURA- UE. (2018). *Lineamientos Estratégicos de Política Pública de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia de Desarrollo Rural y Unión Europea.
- MinCIT. (20 de Noviembre de 2018). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia*. Recuperado el 21 de Diciembre de 2018, de Perfil económico: Departamento de Magdalena: http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=77518&name=Perfil_departamento_Magdalena.pdf&prefijo=file
- Mininterior. (Marzo de 2019). *Ministerio del Interior*. Obtenido de Consejos Comunitarios Inscritos en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras: <https://www.datos.gov.co/dataset/Consejos-Comunitarios-Inscritos-en-la-Direcci-n-de/8ib6-he6p>
- Ministerio de Educación. (Marzo de 2001). *Más campo para la educación rural*. Obtenido de Revista Altablero No. 2, MARZO 2001: <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87159.html>
- Molina, J. P. (2009). Estudio sobre la gestión de las políticas agropecuarias para pequeños productores. Aproximación a partir de la experiencia de algunos municipios de Colombia. En U. N. UNAL, *Avances de la Investigación Agronómica* (págs. 117 - 126). Bogotá: Verlagsgesellschaft Otto Spatz.

- Molina, J. P. (2011). *Evaluación del contexto colombiano para la puesta en marcha de grupos de trabajo sobre pobreza y desarrollo*. Bogotá: RIMISP.
- Moreno, M. (2009). Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas. *Proceso y tensiones en la formación de políticas*. Santa Cruz, Bolivia: ILPES-AECID.
- MPS - RUAF. (3 de Marzo de 2019). *Ministerio de Salud y Protección Social, RUAF - Registro Único de Afiliados SISPRO*. Obtenido de Estadísticas Vitales, Nacimientos y defunciones: <https://nd.ruaf.gov.co/WebsiteNDE/login.aspx>
- Murgueitio, E. (2003). Impacto ambiental de la ganadería de leche en Colombia y alternativas de solución. *Livestock Research for Rural Development, Vol 15. No. 10*.
- Neira, M. (2019). Colonización, Bonanzas y Grupos Armados. En *La Lucha tiene rostro de mujer*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-.
- Ocampo, J. A. (2014). *Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Palermo. (13 de Agosto de 2019). *Sitio web de la Zona Franca de Palermo*. Obtenido de <https://www.zonafrancapalermo.com/>
- Perez, Á. (2007). La naturaleza de las competencias básicas y sus aplicaciones pedagógicas. *Cuadernos de Educación. Consejería Educación Cantabria*.
- Pérez, E. (2001). Repensando el desarrollo rural. En N. Giarracca, *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (págs. 17-30). Buenos Aires - Argentina: CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .
- Perfetti, J. J. (2003). *Pobreza Rural: Diagnóstico y evaluación de las políticas nacionales*. 2003: FEDESARROLLO.
- Piaget, J. (1977). Recherches sur l'abstraction réfléchissante. L'abstraction des relations logico-arithmétiques. *Investigaciones sobre la abstracción reflexionante. I. La abstracción de las relaciones lógico- matemáticas*.
- Pineda, J. (2009). Experiencias locales para mejorar la asistencia a educación inicial en comunas rurales. *Documento de Trabajo Rimisp N°27. Serie Estudios Territoriales, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*.
- Pinilla, A. (2008). Las competencias en educación Superior. En N. Madiedo, & A. Pinilla, *Reflexiones de univeridad universitaria II* (págs. 97-129). Bogotá: Facultad de Medicina. Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD. (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Barcelona: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano "Colombia rural, Razones para la esperanza"*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD. (2018). *Human Development Reports*. Obtenido de Evaluar la pobreza multidimensional: un índice a nivel global: <http://hdr.undp.org/en/content/evaluar-la-pobreza-multidimensional-un-%C3%ADndice-nivel-global>
- Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. (2004). Returns to Investment in Education: A Further Update. *Education Economics, Vol. 12, No. 2*, 111-134.
- Ramirez, J. M., Delgado, M., Cavalli, G., & Perfetti, J. J. (2016). Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo. *FEDESARROLLO. Working paper No. 70*.
- Rey S, C. (2013). Análisis espacial de la correlación entre cultivo de palma de aceite y desplazamiento forzado en Colombia. *Cuadernos de Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Volumen 32*, 683-718.
- RIMISP. (2010). *La Pobreza Rural en Colombia*. Bogotá: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Ruelas, D. (2016). La escuela rural de Utawilaya: Una Educación liberadora desde Puno - Perú. *Historia de la Educación Latinoamericana*.
- Ruiz, D., & Pachano, L. (2006). La extraedad como factor de segregación y exclusión escolar. *Revista de Pedagogía No. 78*, 12-19.
- SED MAGDALENA. (Diciembre de 2018). *Secretaría de Educación del Magdalena*. Obtenido de Boletín estadístico y de análisis sectorial: http://www.sedmagdalena.gov.co/link_transparencia/2019/BOLETIN_ESTADISTICO_GENERAL_2018_Ultima.pdf
- SED Magdalena. (2019). *Estado de la infraestructura educativa en el departamento del Magdalena. Informe del área de cobertura educativa*. Santa Marta: Secretaría de educación departamental.
- Sen, A. (1985). *Cuál es el camino del desarrollo?*
- Sen, A. (1987). *Sobre ética y economía (Oxford, Blackwell)*. Madrid: Alianza.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo como libertad*. Mexico: Planeta.
- Spicker, P., Álvarez, S., & Gordon, D. (2009). *Pobreza: Un glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Suescún, C. A. (2017). *Desolador panorama del campo al analizar el Censo Nacional Agropecuario*. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID : http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/index.php?option=com_content&view=article&id=2676
- Tomassinni, L. (1998). Gobernabilidad y políticas públicas. En R. A. Urzúa, *Fracturas en la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Toro, D., & Espinosa, A. (2019). Acueducto y Alcantarillado para la inclusión y la transformación social. En J. Bonet, & D. Ricciulli, *Casa Grande Caribe* (págs. 160-191). Bogotá: Colección de Economía Regional. Banco de la República.
- Townsend, P. (2003). La conceptualización de la pobreza. *Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior - Mexico. Vol. 53 No. 5*, 445-452.

- UARIV. (2018). *Caracterización de la población víctima del departamento del Magdalena*. Bogotá: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Organización Internacional para las Migraciones.
- UARIV. (12 de Enero de 2018). *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Obtenido de RNI - Red Nacional de Información : <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- UNESCO. (2001). *Primer Estudio Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados para alumnos de tercer grado y cuarto grado de educación básica*. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001492/149268s.pdf>
- UNIMAG. (2018). *Síntesis del Plan de Ordenamiento Departamental*. Santa Marta: Universidad del Magdalena, Gobernación del Magdalena.
- UPRA. (2016). *Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria*. Obtenido de Socialización de resultados técnicos UPRA 2014-2015: <http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>
- UPRA. (20 de Junio de 2017). *Mapas geográficas en formato shapefile correspondientes a Áreas potenciales de riego y drenaje*. Obtenido de Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria : <https://drive.google.com/open?id=0B6atEwkXnMyZN3VLeGUteWtPdG8>
- Vinod, T. (1985). *Macroeconomía y Política Agropecuaria. La experiencia colombiana*. Bogotá: Banco de la República.

Apéndices y Anexos

Apéndice 1.

Tamaño y crecimiento de la población. Santa Marta y Magdalena Sin capital

Variable	Magdalena Sin Capital						Variable	Santa Marta					
	1951	1964	1973	1993	2005	2018		1951	1964	1973	1993	2005	2018
Tamaño de habitantes	360.377	424.022	411.503	598.860	722.514	764.596	Tamaño de habitantes	47.354	104.471	128.755	283.711	414.387	499.192
CT Total		63.645	-12.519	187.357	123.654	42.082	CT Total		57.117	24.284	154.956	130.676	84.805
PM		392.200	417.763	505.182	660.687	743.555	PM		75.913	116.613	206.233	349.049	456.790
TCT		0,162	-0,030	0,371	0,187	0,057	TCT		0,752	0,208	0,751	0,374	0,186
Tamaño de habitantes - Cabecera	115.519	191.272	167.280	294.941	401.836	320.678	Tamaño de habitantes - Cabecera	37.005	94.114	103.426	270.253	384.189	455.299
CT Cabecera			0,494	-0,134	0,552	0,307	CT Cabecera		57.109	9.312	166.827	113.936	71.110
PM		244.858	232.750	244.223	303.919	320.678	PM		65.560	98.770	186.840	327.221	419.744
TCT Cabecera			-12.108	11.473	59.696	16.759	TCT Cabecera		0,871	0,094	0,893	0,348	0,169
Tamaño de habitantes - Resto	255.207		238.804	238.486	274.071	312.299	Tamaño de habitantes - Resto	10.349	10.357	25.329	13.458	30.198	43.893
CT Rural			-0,051	0,048	0,218	0,054	CT Rural		8	14.972	-11.871	16.740	13.695
PM		67,94%	54,89%	59,35%	50,75%	44,38%	PM		10.353	17.843	19.394	21.828	37.046
TCT Rural			0,494	-0,134	0,552	0,307	TCT Rural		0,001	0,839	-0,612	0,767	0,370
Promedio	62,59%	244.858	232.750	244.223	303.919	320.678	Promedio	21,85%	9,91%	19,67%	4,74%	7,29%	8,79%

Elaboración Propia. Con base en DANE, Censos 1951 a 2018

CT. Crecimiento Total

PM. Población Promedio

TCT. Tasa de crecimiento total

Apéndice 2.

Magdalena. Instituciones y Establecimiento educativos por Sector y Zona- 2019.

	Municipios no certificados		Santa Marta		Ciénaga		Total		Total
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	
Instituciones	100	103	317	36	61	14	478	153	631
No Oficial	43	6	262	7	49	1	354	14	368
Oficial	57	97	55	29	12	13	124	139	263
Establecimientos	238	661	367	96	76	98	681	855	1536
No Oficial	43	6	262	7	49	1	354	14	368
Oficial	195	655	105	89	27	97	327	841	1168

Fuente: Secretaría de Educación departamental del Magdalena. Sistema de Matricula Estudiantil SIMAT (2019)