

## Políticas públicas sectoriales: un análisis de la productividad y el empleo en el Distrito turístico cultural e histórico de Santa Marta en el periodo 2012-2015



**Andrés Llanos Granados.** Estudiante de noveno semestre del pregrado en Economía de la Universidad del Magdalena. Correo electrónico: anddllanos@gmail.com

**Leonar Arrieta Camargo.** Estudiante de noveno semestre del pregrado en Economía de la Universidad del Magdalena. Correo electrónico: leonars.2013@gmail.com

**Yajanis Carreño Herrera.** Estudiante de décimo semestre del pregrado en Economía de la Universidad del Magdalena. Correo electrónico: yajanisch@gmail.com

---

### Cómo citar este artículo

Llanos G, A; Arrieta C, L & Carreño H, Y (2018). Políticas públicas sectoriales: un análisis de la productividad y el empleo en el Distrito turístico cultural e histórico de Santa Marta en el periodo 2012-2015, NOVUM, (8-I), p.p. 131-143.

## Resumen

La investigación que se presenta a continuación plantea el impacto directo de las políticas públicas sectoriales aplicadas entre 2015-2015 sobre la productividad y el empleo en la ciudad de Santa Marta. Para ello se realizó una investigación de tipo cualitativo-descriptivo sobre los procesos administrativos (plan de gobierno e implementación de herramientas de política pública) y los cambios de gobierno en la ciudad y el departamento, la población que se toma como estudio en este documento son las comunidades más vulnerables del Distrito. Se abordan tópicos que expliquen el rezago que tuvo la ciudad en la industria y producción en su estancia en la ley 550 (de intervención o quiebra en el periodo 1991-2010) lapso en el cual los fondos de la ciudad fueron congelados y dirigidos a cumplir con las obligaciones previas que llevaron al distrito a pasar por un proceso de recesión y desaceleración de la economía. **Palabras clave:** Políticas Públicas Sectoriales; Productividad; Empleo; Desarrollo.

## Abstract

The research presented below raises the direct impact of the sectoral public policies applied between 2015-2015 on productivity and employment in the city of Santa Marta. To this end, a qualitative-descriptive investigation was carried out on the administrative processes (government plan and implementation of public policy tools) and the changes of government in the city and the department, the population that is taken as a study in this document are the most vulnerable communities in the District. Topics that explain the lag that the city had in the industry and production during its stay in law 550 (intervention or bankruptcy in the period 1991-2010) are explained, during which time the funds of the city were frozen and aimed at meeting with the previous obligations that led the district to go through a process of recession and deceleration of the economy. **Keywords:** Public Sectorial Policies; Productivity; Employment; Development.

## Introducción

Santa Marta como distrito, capital del departamento del Magdalena, es una de las ciudades más antiguas del continente americano (fundada el 25 de julio de 1527), dispone de un amplio capital dados los ingresos por sectores como el turismo, la agroindustria y regalías por explotación de suelos; que no han sido bien utilizados para explotar al máximo las capacidades de la ciudad.

Las apuestas de producción de Santa Marta son el turismo, la agroindustria, el sector portuario y la construcción (inmobiliaria), que recientemente han tenido una participación significativa dentro de la productividad de la ciudad, juntos representan cerca del 34,68% según la cámara de comercio para el 2013. De estos cuatro ejes de producción se podría abrir una gama de posibilidades para la inversión y generación de empleo. Los malos manejos gubernamentales seguidos que ha tenido el distrito(1999-2011), las inadecuadas dinámicas del sector productivo y empresarial de la ciudad, sumado el interés adverso de los actores políticos, quienes, en el momento de elaborar los planes

de desarrollo para el ente territorial, pasan por encima y no facilitan el tema laboral (Cámara de comercio de Santa Marta, 2012.), la generación de empleo, obviando así las políticas nacionales sobre – trabajo decente- expedidos por el ministerio de trabajo. Estos inconvenientes ya mencionados no han permitido que Santa Marta avance hacia la estabilidad del empleo.

Santa Marta, como ente territorial posee un potencial significativo, la riqueza natural que posee, el turismo como eje fundamental de su economía y el 4to puerto más importante de la nación la hacen merecedora de desarrollar niveles óptimos de desarrollo, todo ello es en parte gracias a su privilegiada ubicación en costas del mar caribe, además de la mano de obra capacitada en industria como el turismo, la agricultura, y el sector portuario. Pese a tantos beneficios, la estructura de la población posee grandes problemas dada la escasez de ingresos y a las precarias condiciones que tienen algunos entes territoriales para elevar la calidad de vida y de trabajo de los ciudadanos. En el distrito los índices de inestabilidad laboral, condiciones de pobreza e índices de

indigencia demuestran cifras elevadas y preocupantes cercanas al 33,5%, 6,9% Y 5,3% respectivamente, estos son datos calculados por MESEP (2013), esta situación refleja que se necesita con urgencia elaboración de políticas sectoriales que logren un mayor impacto a la hora de disminuir la brecha entre pobreza y desigualdad en la ciudad.

En el periodo comprendido entre 1999 y 2010 (fechas que coinciden con su permanencia en ley 550) se observó la baja calidad en creación de empleo, elevadas cifras de tercerización e informalidad y trabajo a cuenta propia. Con una fuerza laboral cercana al 73%, donde la informalidad es cercana al 21%, lo que indica que la población no posee las condiciones dignas o los beneficios de ser un funcionario de planta, la creación de empresa es relativamente escasa y las existentes cuentan con menos de 9 trabajadores. DANE (2013).

El plan de desarrollo “Equidad para todos” contemplado en la administración del alcalde Carlos Caicedo Omar (2012-2015), se examina una alta gama de posibilidades para disminuir las cifras de desigualdad y pobreza

extrema, así como también identifica determinadas poblaciones objetivo sobre las cuales aplicar políticas públicas sectoriales que generen productividad y empleo digno, todo con el fin de focalizar su atención en los más necesitados y aumentar los índices de calidad de vida de los samarios en general.

En el departamento del Magdalena, cerca del 60% de la población que labora poseen sus propias fuentes de ingreso o negocios familiares, existe poca productividad y especialización en mano de obra calificada, a ello se suma la elevada tasa de informalidad y de trabajos pesados con pago por día, la información recolectada muestra que cerca del 72% de las personas ocupadas poseen índices de ingresos bajos y cercanos a la precariedad, esto solo refleja la brecha en cuanto a desigualdad de oportunidades. Por otro lado, el gobierno genera poco empleo de calidad y los puestos de funcionarios públicos son contados (Plan departamental de empleo 2013-2016, p. 8).

Para combatir todo este fenómeno de desigualdad e improductividad el distrito en su plan de gobierno

2012-2015 ha establecido ciertos criterios para lograr mejorar sustancialmente los índices de desigualdad, vulnerabilidad e inquietud. Para ello se han puesto en marcha políticas sectoriales en las poblaciones más necesitadas, para mejorar la inserción y esto haga un efecto multiplicador en la economía de la ciudad, se aumente la redistribución de ingresos, se cree conciencia de los recursos y se contribuya al bienestar colectivo de todos los samarios, por una ciudad más transparente y con deuda pública baja y sostenible a largo plazo (PDD 2012-2015, p. 25).

La administración local firmo convenios para la cooperación y desarrollo sostenible y futuro con el PNUD en octubre de 2010, también se han proyectado cambios estructurales para fortalecer la institucionalidad de la ciudad y promover un sistema más equitativo para que las capacidades de la población aumenten de manera significativa, se creen empleos de calidad y se aumenten los niveles de productividad.

Las necesidades de Santa Marta como ente territorial son notorias, se requiere de la coordinación por parte de las autoridades locales para generar herramientas de

política sectorial con más campo de acción, que sean mucho más incluyentes, con ramas de la población que se encuentren en situaciones críticas o de vulnerabilidad, esto con tal de garantizar un nivel de equidad y de estabilidad, debido a las marcadas brechas que obstaculizan el acceso al bienestar social de los sectores en mayor pobreza (Uribe, 2012).

En otra instancia la creación e implementación de políticas de inclusión productiva (PIP) pueden lograr generar mayor gestión de recursos financieros para la redistribución entre la población objetivo todo esto se da con la finalidad de contribuir a mejorar la competitividad y productividad de la ciudad que ha tenido un rezago bastante alto si se compara a otras ciudades de la región como Montería, Cartagena y Barranquilla. Santa Marta posee una calidad de vida que deja mucho que desear, las actuales y futuras administraciones del Distrito deben poner todo su empeño en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr un nivel de desarrollo sostenible y duradero (Ávila Forero, 2015).

El rol de las políticas públicas y su impacto en la productividad y el

empleo en Santa Marta como promoción del Desarrollo Local dentro del contexto nacional, según las observaciones realizadas por el DANE 13 ciudades a las que les hacen más seguimiento en materia laboral son aquellas en donde más ha crecido la ocupación caso de Pereira (9,5%), Barranquilla (8,8%) y Montería (7%) (Michelsen, 2012).

Lo sucedido en ese periodo de 2014 lo corrobora Fedesarrollo que para el periodo de septiembre-noviembre en las 13 principales ciudades de Colombia se crearon 234.000 nuevos empleos formales, para un crecimiento del 4,4%. Para el ex dirigente sindical Luis Eduardo Garzón “el éxito de la baja tasa de desempleo durante el 2013 obedece a políticas adoptadas por el gobierno.”

Es bien sabido que para que exista una productividad generalizada es necesaria la cualificación en mano de obra, en otras palabras, la educación es el factor primordial a tener en cuenta para que existan niveles progresivos de ocupación. El fortalecimiento del Sena y de la formación de nivel técnico es oportuno, pero no es un objetivo novedoso. El ex-ministro de trabajo Rafael Pardo propuso mucho

empeño para que la institución (Sena) mejorara la pertinencia de la formación impartida y aumentara la cobertura del programa de integración con la educación media, mediante el cual los jóvenes complementan sus últimos años de colegio con la educación técnica brindada por esta institución.

Los esfuerzos por parte de administraciones locales y regionales para ser de la educación algo más extensivo dentro del distrito han sido paños de agua tibia ante una enfermedad que solo parece empeorar, los programas de permanencia escolar y de deserción en las instituciones educativas del Departamento del Magdalena podrían considerarse rotundos fracasos dado que cerca del 29% de los estudiantes logran culminar sus estudios secundarios y tan solo el 7% alcanzar a culminar los estudios superiores (PDT 2013-2016, p. 21).

En consecuencia, Santa Marta al no poseer una industria consolidada que genere empleo digno, la ocupación es marginal con baja calidad y con tendencia a crear trabajo por cuenta propia, el DANE (2014) señala que el 73% de los trabajadores están en condiciones informales, lo que indica que no

poseen seguridad social ni reciben prestaciones sociales (no poseen un empleo digno). Las elevadas tasas de desigualdad y exclusión han marginado a ciertos sectores de la población como mujeres, jóvenes, indígenas, afrocolombianos y población LGBTI.

Los sectores de la economía samaria a tener en cuenta dentro de esta investigación son: construcción, turismo y agroindustria; donde se centra toda la tensión con el fin de utilizar herramienta de políticas públicas que mejores las condiciones de vida e impulsan la productividad y el empleo, a las comunidades más vulnerables.

Dentro de la actividad económica samaria el turismo representa casi el 15% total de la economía, la construcción el 5% y la agroindustria otro 5% (Fedesarrollo, 2015).

Mediante la estructuración y diseño de políticas públicas se busca eliminar situaciones de vulnerabilidad y desigualdad de la vida de los samarios. Dichas políticas buscan un desarrollo económico viable y sostenible donde la capacidad productiva

tenga un aumento progresivo, se puedan generar puesto de trabajo con todas las comodidades, se aumente el nivel de precios per capital de la ciudad y se erradique por completo las condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Herrera, 2006).

Frente a esta problemática el distrito y el departamento han implementado en el plan de desarrollo 2012-2015, una serie políticas sectoriales que permitan la ejecución a plenitud del plan de gobierno y se puedan lograr los objetivos propuestos de mejorar las condiciones de calidad de vida de la población, se genere empleo digno y de calidad e inclusión social a las comunidades que son eje de estudio en este material.

### **Consideraciones**

La presente investigación es de carácter cualitativo, debido a que está basada en la observación de comportamientos, situaciones, y logra dar respuestas abiertas para la posterior interpretación de los sucesos narrados dentro de la investigación. Usa como herramienta de análisis una comparación analítico-descriptiva en la que se relaciona lo que

sucedió antes de la implementación de las PPS y lo que vino después de su aplicación. La población de análisis son las comunidades más vulnerables del DTCH. Las herramientas de políticas públicas que estamos utilizando como medida serán:

**Acuerdo número 002 del 27 de agosto de 2014.** “por medio del cual se adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de la comunidades negras y afrocolombianas, en la jurisdicción del D.T.C.H de Santa Marta”, dicho acuerdo centra su atención en lograr que esta comunidad pueda desarrollar su actividad económica en sectores donde tiene elevada cualificación como el turismo, puesto que se reconoce su potencial y practica a la hora de realizar quehaceres tradicionales en este gremio (guías turísticos, restaurantes, actividades lúdicas recreativas, entre otras).

Con la implementación de esta política el gobierno distrital puede formalizar el trabajo de más de 300 familias afro que dependen de esta actividad (turismo). Antes de su ejecución no se tenía control sobre el porcentaje de personas que pertenecen a este gremio y se

desempeñaban en labores relacionadas al turismo. Por lo cual se puede inferir que la ejecución de la política fue favorable para esta comunidad.

La implementación de esta política busca promocionar y formalizar la situación laboral de dicha comunidad (Afro), que se encuentren activos, se eleven las cifras de productividad, accedan a programas de formación, obtengan un trato igualitario por parte de la comunidad y las condiciones necesarias para realizar sus actividades económicas (Gaceta distrital, edición N° 024, 2014).

**Acuerdo número 019, del 10 septiembre del 2014.** “por medio del cual se adopta la política pública dirigidas hacia las mujeres que busca equidad de género en la jurisdicción del D.T.C.H Santa Marta”, se centra en garantizar y restablecer los derechos de las mujeres en el entorno social, se promueven acciones que eliminan, la discriminación, exclusión y subordinación; y hace un llamado a la igualdad de oportunidades, este acuerdo centra su atención en cargos administrativos públicos, de seguridad social, finanzas, hotelerías y restaurante y bares.

La implementación de esta política busca garantizar y brindar autonomía y participación a la mujer en el mercado laboral, puesto que esta parte de la comunidad posee desigualdad de condiciones también se espera que se eleven las cifras de productividad, que entren en periodos de capacitación y monitoreo constante, y se obtenga un trato igualitario por parte de la población, al mismo tiempo se pretenden obtener las condiciones necesarias para realizar sus actividades productivas (Gaceta distrital, comunicado 019, 2014).

Con el funcionamiento y puesta en marcha de esta política la administración busco hacer una mejora en las condiciones laborales de las mujeres dentro del distrito y que se generara una concientización en la población. Las cosas no han cambiado mucho con la operación de este comunicado ya que las cifras de inseguridad y discriminación no han disminuido en lo absoluto al menos hasta finales de 2015, por lo que hacen falta más esfuerzos para que se implemente en su totalidad esta política.

**Acuerdo número 009, 29 de abril del 2015.** “por medio del cual se

adopta la política pública para la garantía plena de los derechos de las lesbianas, los gays, los bisexuales, los transgéneros e intersexuales (LGBTI) en la jurisdicción del D.T.C.H de Santa Marta”, esta política busca garantizar la promoción y protección de los derechos humanos sobre la orientación e identidad sexual de las personas. el panorama general, se promueven acciones que eliminen, la discriminación, exclusión y demás actos de intolerancia y sexismo, se busca generar actos que propicien la libertad de expresión y libre albedrío de la personalidad; así como también, la equidad autonomía y participación, este convenio centra su atención en el sector industrial, finanzas, seguros y sector hotelero.

La implementación de dicha política busco garantizar y brindar equidad, autonomía, diversidad y atención diferenciada a todo el colectivo LGBTI de la ciudad de Santa Marta en mercado laboral, donde es una de las más marginada y malogradas, se esperaba que mejoraran las condiciones laborales de estas personas que en muchas ocasiones se encuentran perfectamente cualificados para realizar cualquier

clase de actividad económica pero dadas las pocas iniciativas enfocadas a estos rubros se ven severamente afectados por su condición sexual. También se esperó que se elevaran las cifras de productividad, y se obtenga un trato igualitario por parte de la comunidad al mismo tiempo de obtener las condiciones necesarias para realizar sus actividades productivas (Gaceta distrital, edición 024, 2015).

Al activar el contenido del acuerdo (PPS) el gobierno local espero tener índices de mejora en la calidad de vida de esta parte de la población, que en la mayoría de las ocasiones poseen un nivel de cualificación suficiente para desempeñarse en cualquier labor. Se puede afirmar con toda seguridad que luego de accionar de esta política ha mejorado en un 21% el nivel de participación del colectivo LGBTI dentro de las actividades económicas samarias (Santa Marta cómo vamos, 2016); sin embargo, cabe aclarar que son puestos temporales y creados bajo programas de gobierno distritales. Por lo que se aconseja seguir con iniciativas como estas y garantizar el cumplimiento de este decreto.

**Acuerdo número 004, del 27 de agosto del 2014.** “por medio del cual se adopta la política pública de juventud en la jurisdicción de D.T.C.H Santa Marta” se centra en garantizar, proyectar y descentralizar las actividades económicas que realicen los jóvenes, en el panorama general, se promueven acciones que eliminen ideales básicos como la edad o la experiencia para obtener un empleo digno y formal, defiende mecanismos como la igualdad de oportunidades, esta política centra su atención en agro-industria, construcción, finanzas, administración pública y seguridad social y finalmente el fuerte de la región el turismo.

La implementación de dicha política busco garantizar y brindar autonomía, participación e igualdad de condiciones a todos los jóvenes en el mercado laboral donde poseen desventaja en cuanto a experiencia y productividad, también se esperaba que se elevaran las cifras de empleo, que inicien periodos de capacitación y monitoreo constante, y obtengan un trato igualitario por parte de las empresas del sector en el que se vayan a desenvolver (Gaceta distrital, edición 024, 2014).

Se evidencia que una vez implementada la política pública por parte de las autoridades locales se elevó la tasa de participación de los jóvenes en el mercado laboral en casi 9% por lo que es conveniente afirmar que fue adecuado aplicar la política pues mejora significativamente las condiciones de vida de los jóvenes que se vieron beneficiados del programa.

### **Estrategias para el Desarrollo local: Posible agenda de trabajo.**

Alcanzar un desarrollo local EQUILIBRADO es condición necesaria para la sustentabilidad del proceso de crecimiento prolongado. Maximizar el potencial económico del distrito es una de las razones fundamentales para alcanzar el nivel de productividad esperado y un nivel de empleo óptimo.

Las estrategias para el desarrollo local, están basadas en políticas sociales, desarrollo con equidad, fortalecimiento institucional y arraigo al territorio que tienen como partida la influencia de un conjunto de factores económicos inherente a cada territorio (Pinnotti, Fillipa 2000).

### **Conclusiones**

A lo largo del documento se dio un análisis claro sobre cómo las políticas públicas ejercen una influencia positiva y directa sobre la productividad y el empleo.

Las comunidades o poblaciones con mayor índice de marginalidad fueron las escogidas por las autoridades locales para generar uso, conciencia y creación de herramientas de estado que permitan lograr mayor inclusión y bienestar para la población.

Se analizaron cifras oficiales sobre la situación de empleo formal en el distrito y como la falta de oportunidades y el elevado nivel de informalidad reduce y disminuyen los márgenes de productividad dentro de la ciudad. Por otra parte, tras la publicación, notificación y cumplimiento de dichas políticas los sectores más dinámicos y productivos como construcción, turismo y puerto generaron planes de acción para la vinculación con las poblaciones requeridas en las políticas públicas emitidas por el gobierno local.

Es pertinente mencionar que no solo las políticas públicas son factores determinantes de

productividad y empleo, el distrito dentro de su plan de desarrollo en el período 2012-2015 hacia un fuerte hincapié en la constante capacitación de la mano de obra y de la educación como uno de los motores bases para elevar las cifras de productividad dentro de la ciudad.

Se formularon una serie de sugerencias para la mejora de las políticas ya existentes y, que sirvan para mejorar la competitividad el empleo y la productividad dentro de la ciudad una vez evaluados y puestos en marcha los programas de mejoramiento y apoyo a las comunidades en situación de vulnerabilidad, las proyecciones reflejan mayores tasas de ocupación formal, mayores ingresos per cápita y por ende mayor calidad de vida.

Sin embargo, pese a tantos avances aún es pertinente mencionar que las cifras de ocupación informal y trabajo a cuenta propia son muy elevadas y las condiciones para crear empleo son escasas dada la falta de industria en la ciudad.

## Referencias

Arias, A. (2011) Políticas públicas sectoriales en el comercio de Pereira, Pereira.

Ávila Forero, A; Jaramillo Arenas, C. (2015) Competitividad sectorial en Colombia: un análisis para discusión, Bogotá.

Cámara de comercio de Santa Marta. (2013) Dinámica de competitividad del Magdalena 2012-2013, Santa Marta.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 2014) Medición de la pobreza monetaria y desigualdad, Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 2015) Informe de coyuntura económica regional del departamento del Magdalena, Santa Marta.

Dirección administrativa de comunicación y prensa (2014). Gaceta distrital edición N° 019. Santa Marta.

Dirección administrativa de comunicación y prensa (2014). Gaceta distrital edición N° 024. Santa Marta.

Dirección administrativa de comunicación y prensa (2015). Gaceta distrital edición N° 024. Santa Marta.

Gobernación del Magdalena. (2012) Plan de desarrollo (PDD) 2012-2015, Santa Marta.

Herrera, M. C. (2006) Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano, una mirada de 1970-2002, Medellín.

Ministerio del Trabajo (2014) Plan de empleo para el departamento del Magdalena, Santa Marta.

Pinnotti, A; Fillipa, S. (2000) Impacto sectorial del proceso de

integración subregional en MERCOSUR, Buenos Aires.

Santa Marta como vamos (2015) Primer informe de calidad de vida en Santa Marta, Santa Marta.