

# La Guajira: más Estado y más mercado para la inclusión social y la transformación económica

Riohacha, abril 2018



## Contenido

I. Resumen .....	2
II. La diversidad de La Guajira .....	3
III. La Guajira que deseamos cambiar .....	4
IV. La Guajira, si tiene futuro.....	9
4.1 Demandas para cierre de brechas y la inclusión social .....	9
4.2. Las demandas para la diversificación productiva.....	12
4.2.1 Sector agropecuario .....	15
4.2.2 Energía eólica .....	15
4.2.3 Turismo .....	15
V. Conclusiones .....	15
VI. Recomendaciones .....	16
BIBLIOGRAFÍA.....	18

## I. Resumen

La Guajira por mucho tiempo ha permanecido por fuera o ha sido disfuncional al modelo de desarrollo económico nacional. Las realidades sociales y económicas que se presentan en el territorio, son la expresión y el resultado de los débiles vínculos que ha tenido con la nación y con el mercado nacional<sup>1</sup>. Su condición de frontera colombo venezolana habitada por pueblos indígenas que no fueron sometidos con facilidad, el intercambio comercial histórico con el Caribe tipificado como de contrabando, la producción y “exportación” de marihuana durante las décadas de los setenta y los ochenta, generaron episodios que la exhiben como el “revés de la nación” y es por ello que La Guajira requiere ser reinterpretada para transformar su modelo de desarrollo.

En el documento se presenta esta problemática y se establecen propuestas para cambiarla. Con él se busca definir lineamientos para la acción compartida y servir de referencia para la generación de un diálogo ciudadano, orientar el debate público sobre las necesidades sociales y desarrollo productivo que tiene La Guajira e incidir con propuestas, en donde la inclusión social<sup>2</sup> y la transformación de la estructura económica de mediano y largo plazo, son las piezas fundamentales para superar la dependencia de la economía extractiva regional.

En él se realiza un análisis del contexto social y económico departamental reconociendo las problemáticas relevantes, las cuales se requieren abordar presentando escenarios y oportunidades de mejora, a través de una mayor presencia del Estado en el territorio y el aprovechamiento de sus potencialidades para atraer inversión privada. Por los rezagos sociales y económicos existentes, es necesario superar las brechas que hacen de la península, de acuerdo al DANE en 2017, el segundo departamento con la mayor incidencia de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad en el país.

Para cerrar las brechas sociales y propiciar condiciones de inclusión social, se propone el desarrollo de acciones específicas en 5 sectores determinantes: educación, salud, nutrición, acueducto y alcantarillado, instituciones y calidad del gasto social, los cuales han sido priorizados como resultado de las investigaciones realizadas por el Centro de Pensamiento en conjunto con Fundesarrollo, los documentos discutidos al interior de la convocatoria Casa Grande Caribe, Prospera Guajira y otros textos que se incorporan como referencia bibliográfica<sup>3</sup>.

En la actualidad la estructura productiva que tiene el departamento se ve inmersa en un escenario de cambio, producto de la ejecución del plan de cierre progresivo de la mina El Cerrejón que termina en el 2034<sup>4</sup> y la tendencia decreciente que lleva la producción de gas desde el 2014, en donde

---

<sup>1</sup> Los trabajos de Francisco Justo Pérez (2012), Margarita Serge (2005), Losonczy (2002) y R. De la Pedraja (1980), desde diferentes disciplinas coinciden en que La Guajira por largo tiempo ha estado inmersa en el llamado “Síndrome de Vacío”, por baja presencia del Estado nacional.

<sup>2</sup> La inclusión social debe ser entendida como el proceso de mejorar integralmente las condiciones de vida de la población, es decir, que puedan tener acceso a derechos, especialmente, a la educación, salud, servicios públicos e ingresos.

<sup>3</sup> El Centro de Pensamiento ha realizado investigaciones sobre oportunidades de inversión en La Guajira; pertinencia de los proyectos de regalías y ha participado activamente de las iniciativas de Casa Grande Caribe (Santa Marta, noviembre 30 de 2017) y Prospera Guajira (Riohacha, febrero 6 de 2018).

<sup>4</sup> Cerrejón (2017) Informe de sostenibilidad. Pág. 96.

alcanzó el 22% de las reservas nacionales probadas en el 2016, el 20% en el 2017 y serán el 9% en el 2025<sup>5</sup>, lo cual demanda establecer un rumbo para dar el salto hacia un nuevo modelo de desarrollo económico en donde la minería no sea lo sustantivo, con la debida articulación región – nación a partir de obras y acciones generadores de externalidades positivas, permitiendo el aprovechamiento de la posición geoestratégica, la multiculturalidad y la diversidad agroecológica con que cuenta.

De manera particular, en el documento también se resalta la dependencia que las instituciones de la región y de las localidades mantienen con la industria minera. Igualmente, las características físicas y geográficas del territorio y como ellas se convierten en una potencialidad de desarrollo, especialmente, cuando se mira de frente los mercados de la frontera y el Caribe insular<sup>6</sup>.

Para romper los lazos de la dependencia de la industria extractiva, se propone un departamento productivamente diversificado impulsado por actividades más complejas desde la minería, compatibles con los sectores agropecuario, energía renovable y el turismo, con gente educada de acuerdo a la vocación territorial e instituciones de calidad, en donde el Estado y el sector privado tengan papeles preponderantes en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y los recursos derivados de la industria extractiva (las regalías e impuestos) sean vistos como una oportunidad para impulsar la transformación departamental<sup>7</sup>.

## II. La diversidad de La Guajira

La Guajira es una península de 20.848 km<sup>2</sup>, con 249 kms compartidos con el Estado Zulia (República Bolivariana de Venezuela) y 403 kms de costas que la sitúan en el frente sur del Caribe insular, conviviendo en una región acuosa con las Antillas mayores y menores<sup>8</sup>. Por la incidencia de los rayos solares y los fuertes vientos, es semidesértica en su parte norte. Por la influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta, es fértil en el sur, convirtiéndola en un resumen de los pisos térmicos que tiene el país, desde donde se desprenden 8 ríos que recorren el territorio en dirección sur- norte hasta desembocar en el Caribe. La Guajira es biodiversa, es mar, viento, desierto, agua y nieve.

El departamento es social y culturalmente heterogéneo. Para el 2017 el DANE proyectó una población de 1.012.926 habitantes (2,10% de la población del país), en donde el 44,9% de ellos pertenecen a las etnias Wayuu, Kogi (Kaggaba), Wiwa (Arzario) y Arhuaco (Ijka). Adicionalmente, se encuentran 91.674 afrocolombianos correspondientes al 9% de la población<sup>9</sup>. Los wayuu viven y se trasladan dentro del territorio fronterizo colombo venezolano, movilidad que se ha acelerado hacia La

---

<sup>5</sup> Unidad de Planeación Minero Energética de MinMinas – UPME (2017). Balance de oferta y demanda de gas natural 2017.

<sup>6</sup> La Guajira comparte la región acuosa del Caribe con cerca de 28 Estados e Islas, entre ellas: República Dominicana, Haití, Aruba, Curazao, Bonaire, Jamaica, Bajos Alicia, Bajo Nuevo y Serranía, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

<sup>7</sup> Haussman, Ricardo (2018), comenta que los países o regiones cuyas economías crecen más, son aquellos que diversifican su oferta de producción y generan industrias nuevas alrededor de las ya existentes.

<sup>8</sup> Gobernación de La Guajira (2017). Plan Departamental de Desarrollo. Riohacha.

<sup>9</sup> Gobernación de La Guajira (2017). Op. Cit.

Guajira colombiana con la actual situación económica del vecino país y la crisis humanitaria. Los otros pueblos, pertenecen a la Sierra Nevada de Santa Marta.

Esta diversidad la convierte en un territorio con un patrimonio pluriétnico y multicultural único, factor que supone una variedad de cosmovisiones que pueden chocar entre sí, especialmente, a la hora de realizar proyectos de intervención territorial que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida como pueblos, realidad que se percibe como una barrera y no como una oportunidad para el desarrollo sostenible<sup>10</sup>.

Con base en la localización de sus habitantes, La Guajira es más urbana que rural, 555.542 personas viven en la parte urbana y 457.384 en el medio rural<sup>11</sup>. Administrativamente se divide en 15 municipios, 57 corregimientos y 49 inspecciones de policía, que se agrupan en tres zonas o subregiones en consistencia con las características físicas y humanas con que cuenta el territorio: La Alta Guajira (área semiárida del extremo norte de la península), Media Guajira (parte central con bosques secos tropicales) y Baja Guajira (parte sur), esta última con tierras fértiles sobre los valles de los ríos Ranchería y el Cesar, que bajan de la Sierra Nevada de Santa Marta.

### **III. La Guajira que deseamos cambiar**

Económicamente es un departamento de contrastes. Durante el primer cuarto del siglo XX, el país participó del modelo de crecimiento hacia afuera y La Guajira fue próspera con base en el activo comercio con las Antillas y la frontera venezolana. Desde Riohacha se exportaba café, palo de añil, carnes secas y pieles de ovinos y caprinos. En la ciudad se exportaba para vivir. Al ingresar a la fase de crecimiento hacia adentro, caracterizada por la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones entre 1930-1980, la acción del Estado nacional se concentró en los centros de demanda interna del mediterráneo colombiano y el comercio que se practicaba desde la península con Venezuela y las Antillas, fue asimilado y penalizado como contrabando<sup>12</sup>. A partir de allí, solo las bonanzas del café, azúcar y la marihuana permitieron la generación de los ingresos para la sostenibilidad económica de los hogares.

En el suelo y subsuelo guajiro se encuentran diferentes recursos naturales, entre los cuales se destacan la sal, el gas y el carbón, recursos que le permitieron al departamento ingresar al modelo de desarrollo económico nacional. La sal se ha venido explotando de manera mixta desde los años sesenta, parte de la producción se realiza artesanalmente y otra, con producción industrial. La extracción del gas se inició en la segunda mitad de la década de los setenta y del carbón en la segunda mitad de los ochenta.

Con el ingreso a la explotación masiva de los recursos naturales, La Guajira transformó su estructura productiva e inició su proceso de dependencia de la minería, la cual representó el 44,9% del PIB regional en 2016 (ver Tabla 1). Una de las manifestaciones ha sido la transferencia de regalías a los municipios productores y a la Gobernación de La Guajira, que entre 1990 y 2011 se estiman en \$6

---

<sup>10</sup> Guerra, Pablo (2011). La noción de desarrollo en La Guajira. Documento de trabajo.

<sup>11</sup> DANE (2017). Proyecciones demográficas de La Guajira.

<sup>12</sup> Comisión Regional de Competitividad (2007). Plan Regional de Competitividad. Riohacha.

billones a precios del 2008 y están recibiendo \$2.8 billones adicionales, para la ejecución de proyectos de desarrollo entre el 2012 y 2018<sup>13</sup> (ver Gráfico 1).

**Tabla 1 .Estructura Productiva de La Guajira (%)**

Subsectores Económicos	1960	1975	2000	2005	2010	2014	2016 pr
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39,6	20,1	8,2	7,0	4,3	3,3	3,6
Explotación de minas y canteras		1,9	48,7	57,4	58,8	47,7	44,9
Industria Manufacturera	4,3	5,6	1,3	1,0	1,1	1,1	1,1
Suministro de electricidad, gas y agua			5,3	4,1	4,0	5,5	5,7
Construcción			5,4	2,5	3,2	4,8	3,2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	37,5	57,9	6,8	4,7	5,4	7,2	8,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones			4,3	3,7	3,6	4,9	5,6
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas			3,3	2,7	3,0	3,4	3,6
Actividades de servicios sociales, comunales y personales			13,0	13,5	13,8	18,8	20,7
Impuestos			3,5	3,5	2,8	3,4	3,5
Otros*	18,6	14,5	-	-	-	-	-
La Guajira	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Durante 1960 y 1975 Incluye servicios, construcción, transporte y establecimientos financieros.

**Fuente:** DANE, 1960, 1975. Cálculos de Adolfo Meisel y Antonio Hernández Gamarra. DANE, 2000 -2016.

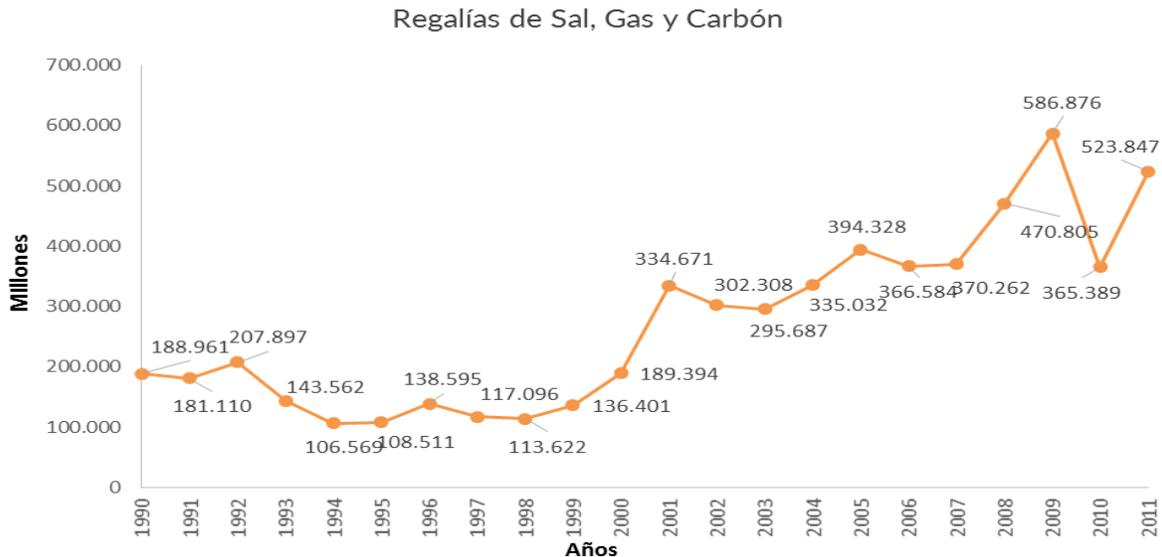
Durante el desarrollo de la economía con base en la minería, los recursos de regalías han estado disponibles en la agenda del desarrollo regional y usados de manera complementaria a los obtenidos con el Sistema General de Participaciones<sup>14</sup>, sin embargo, muy a pesar de los montos, las brechas sociales existentes con los departamentos de la región y el resto del país no ceden y en algunas

<sup>13</sup> Con la implementación de la Ley 1530 del 2012, las regalías se redistribuyeron en todo el país y La Guajira pasó a recibir el 35% de los que recibía en el año 2011, lo que generó un malestar social no solamente en el departamento sino también en las otras entidades territoriales productoras.

<sup>14</sup> Centro de Pensamiento Guajira360°- Fundesarrollo (2018). Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el departamento de La Guajira, Riohacha y municipios productores. En edición.

dimensiones del desarrollo social se han vuelto críticas. La mortalidad de niños menores de 5 años, por causas asociadas a la desnutrición, es una de ellas<sup>15</sup>.

**Gráfico 1. Recursos de regalías de sal, gas y carbón (Valores en \$ del 2008)**



**Fuente:** Concesión Salinas. Carbones del Cerrejón. DNP y DAP de La Guajira.

Los indicadores sociales y económicos reflejan que una gran parte de la población no tiene acceso a los servicios básicos brindados por el Estado (educación, salud, nutrición, agua, saneamiento básico y vivienda)<sup>16</sup>, especialmente, en los territorios étnicos. La desconexión espacial entre la Alta Guajira con el resto del departamento y el país, sumada a la dispersión de sus asentamientos, dificulta el acceso a ellos por parte de las comunidades, revelando una situación generalizada de déficits de derechos y lo difícil que puede resultar cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS.

En La Guajira el 52,6% de la población se encuentra en condiciones de pobreza monetaria, mientras que el promedio del país está en 26,9%. La desigualdad no se disminuye, el coeficiente de Gini se situó en 0,553 durante el 2017. La más reciente tasa de desempleo la ubica con 15,3% y en el país es del 11,8%. La informalidad laboral ha crecido a 66,1% y la nacional se encuentra en 48,2%. En la Tabla 2 se pueden evidenciar las magnitudes de las brechas sociales existentes respecto a la región Caribe y a la nación.

El Índice de Pobreza Multidimensional de la zona rural dispersa estimado por el Censo Nacional Agropecuario en 84,6%, muestra la precariedad en que viven en mayor medida a las comunidades indígenas que se encuentran en los territorios étnicos de la Alta y Media Guajira, en donde el 37,4%

<sup>15</sup> Jaime Bonet y otros ( 2015), en la mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira señalan que La ENDS estimó que 60 niños menores de cinco años fallecieron por cada mil nacidos vivos en La Guajira para el 2015, mientras que en Colombia fueron 16. Se puede ver un incremento en la mortalidad infantil de La Guajira entre 2010 y 2015.

<sup>16</sup> DANE (2018). Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida>

de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir y solo el 17,1% de los niños menores de 5 años asiste a una institución de atención de la infancia<sup>17</sup>.

Las coberturas de acueducto y alcantarillado no avanzan con la velocidad deseada. En el 2016 las coberturas de acueducto en La Guajira fueron del 80% a nivel urbano y 26% en la parte rural. Ello implica que en la zona urbana existen cerca de 111.000 personas y 342.000 adicionales en la parte rural, que no acceden a los acueductos municipales o reciben un servicio discontinuo, por lo que no tienen garantizado su derecho al agua.

Igualmente, en el 2016 las coberturas de alcantarillado fueron de 82% urbano y 9% en lo rural. Ello significa, que 100.000 personas en la parte urbana y 420.000 en la parte rural no acceden a los sistemas de alcantarillados municipales o a sistemas alternativos de disposición de excretas.

**Tabla 2. La Guajira. Brechas económicas, sociales e institucionales**

Indicador/ año	Unidad de medida	La Guajira	Caribe	País
<b>Población 2017</b>	Valor absoluto	1.012.926	10.725.105	49.291.609
<b>Mujeres 2017</b>	Valor absoluto	511.454	5.368.025	24.953.862
<b>Hombres 2017</b>	Valor absoluto	501.472	5.357.080	24.337.747
<b>PIB 2016</b>	PIB a precios corrientes por departamentos en miles de millones de pesos	8.617,00	131.097,00	855.429,00
<b>Crecimiento del PIB 2016</b>	Porcentaje	(1,7)	6,9	2,07
<b>Pobreza 2017</b>	Porcentaje	52,6	41,6	26,9
<b>GINI 2017</b>	Coficiente de Gini	0,553	0,479	0,508
<b>Tasa de desempleo dic/2017-feb/2018</b>	Porcentaje	15,3%	10,4	11,8%
<b>Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI / censo 2005</b>	Porcentaje	65	48	28
<b>Informalidad Laboral</b>	Porcentaje	66,1	59,8	48,2
<b>Cobertura educación básica primaria 2016</b>	Porcentaje	81	97	86
<b>Cobertura educación superior 2016</b>	Porcentaje	21,65	36,11	51,52
<b>Tasa de fecundidad adolescente entre 15 y19 años 2015</b>	Nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años de edad	0,55	0,45	0,33
<b>Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos 2013</b>	Por cada 1.000 nacidos vivos.	18,38	13,9	11,56

<sup>17</sup> DANE (2014). IPM ajustado. Censo Nacional Agropecuario.

Indicador/ año	Unidad de medida	La Guajira	Caribe	País
Cobertura acueducto / censo 2005	Porcentaje	56,5	82,40	83,4
Índice de gestión fiscal 2016	Escala de 0 a 100	70,8	73,80	71,7
Índice de Gestión de Proyectos de Regalías - IGPR / Trimestre III - 2017	Escala de 0 a 100	41,02	49,47	64,89
Índice de Transparencia Departamental 2015 - 2016	Escala de 0 a 100. Donde 100 es riesgo bajo y 0 riesgo muy alto	41,7	52,1	N/A
Índice de Departamental de Competitividad - IDC 2017	Escala de 0 a 10. Donde 10 es más competitivo.	2,82	4,19	N/A

**Fuente:** Anuario Estadístico de La Guajira, con base en fuentes oficiales: DANE, DNP, Mineducación, Consejo Privado de Competitividad, entre otros.

Las brechas existentes, se han venido configurando por las siguientes razones:

- i) El “Síndrome de Vacío” asociado a la baja presencia del Estado nacional que no ha podido integrar suficientemente al departamento, instituciones y comunidades<sup>18</sup>.
- ii) Las políticas públicas han sido sectoriales y regionalmente concentradas y desde ellas no se le ha impactado con suficientes externalidades para que el mercado nacional se expanda en todo el territorio y se aproveche su posición geoestratégica<sup>19</sup>.
- iii) Por los altos niveles y condiciones de pobreza de la población, La Guajira se percibe más rural que urbana, pero las inversiones sociales son más urbanas que rurales<sup>20</sup>.
- iv) Por ser intensivos en capital los proyectos extractivos realizan la mayoría de sus compras (insumos para la operación) en el exterior<sup>21</sup>.
- v) La existencia de barreras interculturales y deficiencias educativas por la baja pertinencia en la formación del recurso humano<sup>22</sup>.
- vi) La disponibilidad de recursos económicos en los municipios productores, no ha estimulado la capacidad de recaudación de tributos en aras de obtener financiación adicional para la sostenibilidad de las inversiones con regalías e intervenir otros sectores del desarrollo social<sup>23</sup>.
- vii) Las instituciones de la región y las municipalidades, no cuentan con la suficiente fortaleza y calidad, que les permitan administrar con eficiencia y eficacia los recursos generados desde la industria extractiva<sup>24</sup>.

El conjunto de las debilidades institucionales se pueden percibir a través del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías. El desempeño en la gestión de proyecto (transparencia, medidas de control y

<sup>18</sup> Documentado históricamente por autores como Francisco Justo Pérez (2012), Margarita Serge (2005), Losonczy (2002) y R. De la Pedraja (1980).

<sup>19</sup> Comisión Regional de Competitividad (2008). PRC de La Guajira. Igualmente en Carlos Zorro(2000): La Planificación en América Latina.

<sup>20</sup> Ramírez, Juan Mauricio y otros. Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo 2016.

<sup>21</sup> Cerrejón (2017). Informe de sostenibilidad 2016. Tabla 11.

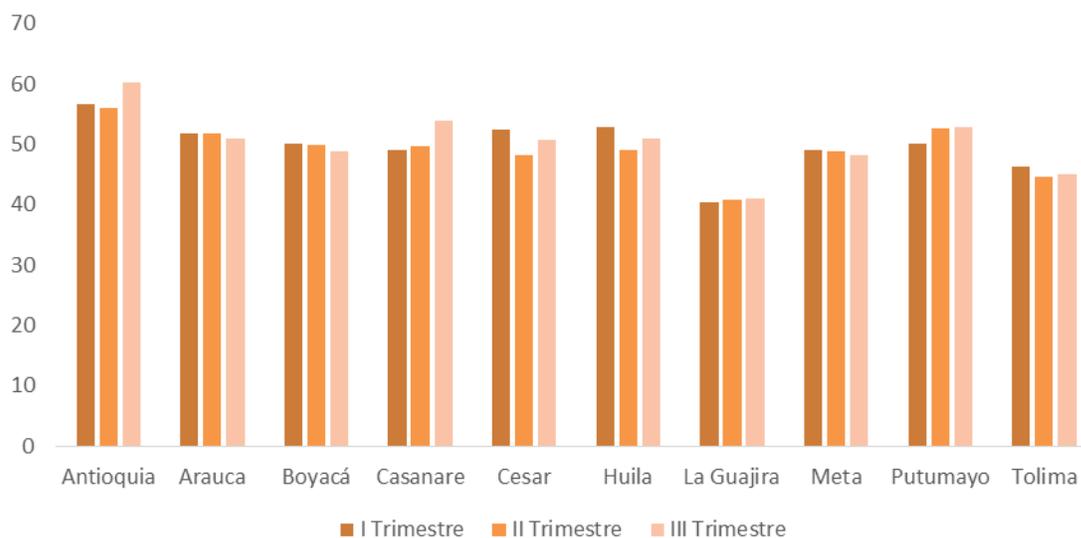
<sup>22</sup> Prospera Guajira (2018). Agenda prospectiva de La Guajira. Construyendo futuro.

<sup>23</sup> Centro de Pensamiento Guajira360°- Fundesarrollo (2018). Op. Cit.

<sup>24</sup> Prospera Guajira (2017). Op. Cit.

eficiencia) de La Guajira ha sido menor en relación con los mayores departamentos receptores de regalías directas del país<sup>25</sup>, a saber: Casanare, Cesar, Meta, Huila, Arauca, Boyacá, Tolima, Antioquia y Putumayo (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. Puntajes totales del IGPR 2017 por departamento productor**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del SMSCE del DNP.

#### **IV. La Guajira, si tiene futuro**

La Guajira demanda fortalecer sus vínculos con la Nación y concurrir en acuerdos para el cierre de brechas en 5 sectores básicos: salud, educación, nutrición, infraestructura de acueducto y alcantarillado, instituciones y calidad del gasto social para propiciar condiciones de inclusión social y facilitar el advenimiento de un nuevo modelo de desarrollo regional.

##### **4.1 Demandas para cierre de brechas y la inclusión social**

Diferentes entidades académicas del Caribe colombiano, dentro de la iniciativa Casa Grande Caribe, identificaron la brechas sociales más relevantes existentes en los departamentos de la región, seleccionando aquellas de mayor incidencia en las condiciones de pobreza y desigualdad, tales como, educación, salud, nutrición, agua potable y saneamiento básico. En estos ejes o dimensiones del desarrollo establecieron diferentes propuestas de intervención y se cuantificaron las inversiones necesarias para salir del atraso social relativo durante el periodo 2019-2030. En consistencia con la propuesta de acción, el departamento de La Guajira requiere para el cierre de brechas sociales inversiones del orden de US\$ 2.153.706.211 (ver Tabla 3).

En el sector educativo, se identificaron los rezagos que tiene el departamento con respecto a la región y al país, en término de la cobertura y calidad de la educación. La educación preescolar; el

<sup>25</sup> De acuerdo al Sistema de Información y Consulta de Distribución de Recursos Territoriales (SICODIS).

desarrollo de la jornada única; la formación de docentes y el fortalecimiento institucional, se proponen como las acciones relevantes y para ello se requieren US\$ 822.846.287<sup>26</sup>.

En salud, el estudio caracterizó las condiciones que presenta La Guajira. Allí se establece que es necesario intervenir las actuales condiciones de morbilidad y ampliar la cobertura mediante la construcción y dotación de unidades de salud para contar con mayores capacidades resolutivas. Las necesidades de inversión se han cuantificado en US\$ 221.189.924<sup>27</sup>.

En el sector de nutrición y primera infancia, se establece que en La Guajira se deben priorizar inversiones para la ampliación y sostenibilidad de los programas de nutrición, estimulación temprana y la ampliación de la atención de la población durante la primera infancia, por lo que se demandan US\$ 361.170.000<sup>28</sup>.

A partir de indicadores que muestran los rezagos existentes, se proponen acciones para la ampliación universal de cobertura en agua y alcantarillado a nivel urbano. En la parte rural, se proyecta avanzar hasta el 75% en la cobertura de acueducto rural y hasta el 50% de la cobertura de alcantarillado. En este sector, los costos que se han estimado para La Guajira son del orden de US\$ 748.500.000<sup>29</sup>.

**Tabla 3. Inversiones requeridas en cuatro sectores prioritarios en La Guajira 2019-2030**

Sector	Actividades	Valores en US \$	Tipo de inversión en La Guajira
Educación	Infraestructura para la educación preescolar.	44.777.873	21.618 cupos nuevos y 676 aulas nuevas.
	Costos recurrentes adicionales en la educación preescolar (Transferencia SGP).	85.704.982	Sostenibilidad.
	Costos recurrentes adicionales en la educación preescolar (Alimentación en la educación preescolar).	46.912.927	Sostenibilidad.
	Infraestructura para la ampliación de la jornada única (Cupos nuevos y salas nuevas)	165.772.939	142.917 cupos nuevos y 2.501 salas.
	Infraestructura para la ampliación de la jornada única (Mejoramiento de sedes).	24.818.393	124 sedes mejoradas.
	Costos recurrentes adicionales en la educación preescolar básica y media-Jornada Única- (Transferencias del SGP).	218.215.882	Sostenibilidad.

<sup>26</sup> Bonilla – Mejía Leonardo y Martínez –Gonzalez Eduard (2017). Educación escolar para la inclusión y la transformación social en el caribe colombiano. Casa Grande Caribe- CEER – Banco de la República.

<sup>27</sup> Rodriguez, Sandra; Tuesca, Rafael; García, David (2017). Salud para la inclusión y la transformación social en el caribe colombiano. Universidad del Norte. Facultad de Economía. Barranquilla.

<sup>28</sup> Cepeda, Laura; Benedetti, Cindy (2017). Nutrición y Primera Infancia para la Inclusión y la Transformación Social del Caribe. Fundesarrollo, Barranquilla.

<sup>29</sup> Toro, Daniel; Espinosa Aaron (2017). Acueducto y alcantarillado para la inclusión y la transformación social del caribe colombiano.

Sector	Actividades	Valores en US \$	Tipo de inversión en La Guajira
	Costos recurrentes adicionales en la educación preescolar básica y media-Jornada Única- (Alimentación escolar).	197.246.858	Sostenibilidad.
	Formación de docentes nuevos en programas de alta calidad.	16.436.280	1292 cupo, 3876 docentes beneficiados por subsidios oferta y 620 docentes beneficiados por subsidios demanda.
	Formación de Maestrías para docentes en servicio.	8.353.721	1.392 docentes.
	Programa Todos a Aprender (programa para la formación de docentes)	9.258.510	Ampliación y cobertura del programa en 389 sedes.
	Aprendizaje de inglés para docentes (cursos intensivos).	736.611	92 docentes.
	Programa de Formadores Programa Nativos Extranjeros en la región Caribe (acompañamiento en las aulas de clases).	558.426	38 formadores.
	Fortalecimiento institucional (Secretarías de Educación).	167.048	4 secretarías de educación.
	Fortalecimiento institucional (Rectores)	390.890	37 rectores.
	Fondo concursable.	620.460	Financiación de Proyectos de Fortalecimiento Institucional.
	Alfabetización.	2.874.487	43117 estudiantes.
	<b>Subtotal</b>	<b>822.846.287</b>	
Salud	Acciones integrales de promoción y prevención Total (inversión estrategia comunitaria)	118.641.558,70	
	Inversión en construcción Unidades de Atención (infraestructura y mantenimiento)	102.548.365,61	3.949.309,8 en la construcción de 35.4 unidades de atención y 707,142 población asegurada.
	<b>Subtotal</b>	<b>221.189.924</b>	
Nutrición	Inversión para la erradicación de la desnutrición aguda	760.000	3490 niños.
	Inversión para la atención de madres gestantes en riesgo de desnutrición	24.440.000	44.472 madres.
	Inversión para la atención y prevención de la desnutrición a los niños entre 0 y 2 años	191.300.000	170.896 niños.
	Inversión para la construcción y dotación de CDIs para las zonas urbanas	39.990.000	61 CDI.
	Inversión para la ampliación de HCB en las zonas rurales	65.680.000	116.191 niños.
	Costos de operación de las intervenciones	39.000.000	
	<b>Subtotal</b>	<b>361.170.000</b>	

Sector	Actividades	Valores en US \$	Tipo de inversión en La Guajira
Acueducto y alcantarillado	Cierre de brechas de cobertura de saneamiento básico (acueducto)	173.600.000	78.100.000 en la cabecera y 95.500.000 en el resto.
	Cierre de brechas de cobertura de saneamiento básico (alcantarillado)	574.900.000	138.100.000 en la cabecera y 131.600.000 en el resto.
	<b>Subtotal</b>	<b>748.500.000</b>	
	<b>Total</b>	<b>2.153.706.211</b>	

**Fuente:** Casa Grande Caribe (Noviembre de 2017). Con base en los estudios realizados por las instituciones de la alianza (Banco de la República, Uninorte y Fundesarrollo) y presentados en la Gran Cumbre de Santa Marta.

En el sector fiscal, se realiza el análisis financiero de las necesidades planteadas y se determinan tres fuentes de recursos: primero, el potencial recaudatorio de tributos de las entidades territoriales (municipios y departamento); segundo, el Sistema General de Regalías y tercero, la regionalización del presupuesto nacional. Para ello, además del fortalecimiento de la hacienda pública territorial, se requiere mejorar en la pertinencia y calidad del gasto<sup>30</sup>.

En la estructuración del potencial recaudatorio del departamento se encuentren los recursos de estampillas, los cuales no son muy útiles para gastos recurrentes por ser temporales y tener destinaciones específicas. Ellos se pueden suplir con una estrategia de cofinanciación con el gobierno nacional por el monto de US\$ 115 millones<sup>31</sup>. Igualmente, con los recursos específicos de regalías a través de la creación de un Fondo de Reconversión Económica de los departamentos productores.

#### 4.2. Las demandas para la diversificación productiva

La transición energética caracterizada por la sustitución de fuentes no renovables por renovables y el paulatino agotamiento de las reservas de gas, le determinan a La Guajira avanzar hacia un proceso de reconversión económica y así modernizar y diversificar el desarrollo productivo, multiplicando las oportunidades a partir de las potencialidades brindadas por la actual producción minera, la posición geoestratégica, la multiculturalidad y la diversidad agroecológica, para enrutarse hacia un proceso de prosperidad sostenible en el mediano y largo plazo.

<sup>30</sup> Bonet, Jaime; Pérez, Gerson (2017). Financiamiento del desarrollo social y calidad del gasto social. Banco de la República –CEER, Cartagena.

<sup>30</sup> Prospera Guajira, es un ejercicio incluyente y participativo, que se inició en el primer semestre de 2016, promovido por el PNUD, el SENA, la Gobernación de La Guajira, la Cámara de Comercio de La Guajira, la Federación Nacional de Departamentos, la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional y la Fundación Cerrejón Guajira Indígena, entre otras instituciones.

<sup>31</sup> En consistencia con el marco fiscal de 2017- 2016, las estampillas representan un poco más del 45% de los ingresos tributarios del departamento, su principal limitación es que son temporales, por tanto no pueden ser consideradas como una fuente confiable de recursos para el financiamiento de gastos recurrentes.

Para responder a estos desafíos, son útiles los contenidos y los procesos de construcción de futuro identificados en el ejercicio colectivo de “Prospera Guajira”, visión que requiere el aporte de todos los niveles de gobierno, la comunidad empresarial y de la sociedad civil, cuyos ejes estratégicos son los siguientes: i) cambio en el modelo económico; ii) infraestructura y desarrollo regional; iii) multiculturalidad; iv) disminución de los conflictos inter étnicos en los procesos de desarrollo v) fortaleza institucional; vi) legalidad y tradición; y vii) transformaciones medioambientales<sup>32</sup>.

En este contexto, para La Guajira se plantean cuatro objetivos estructurales:

- Explotar integralmente las ventajas derivadas de la ubicación geoestratégica del departamento, que potencien las oportunidades con el desarrollo de inversiones estratégicas.
- Consolidar un nuevo modelo de desarrollo económico departamental, fundamentado en la diversidad de los sectores potencialmente competitivos, la sostenibilidad de las iniciativas, la promoción de la asociatividad y los emprendimientos locales.
- Construir un modelo educativo que fortalezca el capital humano de La Guajira, a través de la integración de sus tradiciones culturales y la sostenibilidad económica.
- Hacer eficiente y funcional la estructura pública, político administrativa del departamento y sus municipios.

Para dar el salto del modelo extractivo a un nuevo modelo de desarrollo económico diversificado, La Guajira requiere de más Estado y más mercado, por lo que se hace necesario priorizar obras de infraestructura que permitan su integración al resto de la nación, las cuales se presentan en la Tabla 4.

**Tabla 4. Obras priorizadas en los planes de desarrollo de La Guajira**

Sector	Proyecto	Valor \$ Miles de Millones	Impacto	Estado actual
<b>Agropecuario</b>	II fase de la Represa del Río Ranchería.	450	Irrigar 18.536 hectáreas en el sur del departamento y aprovechar excedentes para exportar	Sin cierre financiero.
<b>Agua potable</b>	Acueducto Regional Uribia, Manaure Maicao.	410	Cobertura de agua para 567.903 habitantes	Sin cierre financiero
<b>Educación</b>	Nacionalización de la U de La Guajira.	70	Ampliación de cobertura en educación superior	Ley aprobada en el congreso y objetada por el ejecutivo.
	Carretera de la “integración”, que unirá a	307	Integración Mercado Cesar –	En factibilidad

Sector	Proyecto	Valor \$ Miles de Millones	Impacto	Estado actual
<b>Infraestructura vial y férrea y aeroportuaria</b>	Tomarrazón con Distracción.		La Guajira	
	Vía férrea que conecta a Puerto Brisa con los ferrocarriles nacionales.	-	Corredor multimodal de carga entre el Norte del Cesar y el Sur de La Guajira con el Puerto Brisa sobre el Mar Caribe.	Prefactibilidad
	Pavimentación de la vía Cabo de La Vela – San Martín – Uribia.	20	Conectividad turística	Suspendida por consulta comunitaria.
	Pavimentación de la carretera Uribia – Puerto Bolívar- Portete,	-	Integración de Puerto Bolívar y Bahía Portete al circuito vial regional.	Factibilidad
	Construcción de la carretera perimetral que unirá a Uribia con Puerto Estrella, Punta Espada, Castilletes y Maicao.	-	Integración fronteriza de la parte nororiental de La Guajira.	Prefactibilidad
<b>Turismo</b>	Marina de Riohacha.	16	Participar del circuito turístico del Caribe	Factibilidad
	Aeropuerto de Riohacha con operaciones internacionales ordinarias	-		Sin autorización por parte de Aeronáutica Civil.

**Fuente:** Gobernación de La Guajira. Planes de Desarrollo de La Guajira. 2012- 2019. Riohacha.

Con esta infraestructura de base para el despegue y para su sostenibilidad, se requiere que la iniciativa privada esté en el centro de las estrategias de desarrollo del departamento y del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En esa medida, se pueden aprovechar los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás de la minería con los sectores como el agropecuario, la energía eólica y el turismo.

En la nación existen diferentes instrumentos reglados en la financiación de proyectos. La asociatividad, asociaciones público privadas, los contratos plan, la cooperación internacional y el novedoso instrumento de Obras por Impuestos, que puede ser extensivo a Obras por Regalías, hacen parte de la estrategia de financiación del desarrollo territorial.

### 4.2.1 Sector agropecuario

En este sector es importante recalcar que La Guajira no empieza desde cero. El departamento se ubica en los primeros lugares en la producción de yuca y papaya. Igualmente, tiene el mayor rendimiento de todos los departamentos de la región Caribe. En cabezas de ganado caprino, ovino ocupa el primer lugar. En banano tipo exportación, ají y patilla ocupa el tercer puesto. Está en quinta posición en la producción de ganado porcino y algodón. La entrada en operación del distrito de riego del Ranchería, dinamizaría el sector hortofrutícola en el sur, que podría generar excedentes exportables hacia las Antillas<sup>33</sup>.

### 4.2.2 Energía eólica

El sector de energía eólica encuentra unas condiciones excepcionales en La Guajira para su desarrollo. Ella tiene un potencial de 15.000 MW solo en energía eólica y granjas solares, lo que representaría cerca del 90% del total que en la actualidad se genera entre todos los tipos de fuentes en Colombia<sup>34</sup>. Los vientos en la península oscilan entre los 5m/s y 11m/s durante todo el año. Colombia tiene una radiación solar promedio de 4,5 KW por metro cuadrado, con algunas áreas del Caribe como La Guajira que alcanzan 6 KW, lo que es 66% superior al promedio mundial<sup>35</sup>.

Hasta ahora, hay actividades bajo la modalidad de pruebas pilotos que, de acuerdo a las cifras de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, tienen capacidad para generar 1.160 MW o megavatios eólicos. Se prevé que en los próximos 5 años, La Guajira aporte el 13% de energía en la matriz de generación nacional. Para tal fin, el gobierno nacional ya ha puesto en marcha el proceso regulatorio y ha contratado la línea de interconexión nacional de los generadores desde La Guajira.

### 4.2.3 Turismo

Se viabiliza por los contrastes que ofrece La Guajira en su multiplicidad de paisajes desde la Sierra Nevada de Santa Marta que bordea el sur de departamento hasta el desierto en la Alta Guajira, incluyendo sus playas con distintas variedades, el Litoral Caribe y la diversidad cultural. Estas características hacen de este departamento un destino turístico cada vez más apetecido por nacionales y extranjeros. En el año 2016 arribaron 25.036 viajeros residentes en el exterior y para el 2017 la cifra aumentó a 55.876 representando una variación de 123%.

## V. Conclusiones

La Guajira tiene una ubicación geoestratégica de alto valor para el país, que le ofrece oportunidades excepcionales de desarrollo, pero que ni la Nación ni el departamento han sabido aprovechar. Igualmente, requiere pasar la página en la que se le identifica como una región de la frontera

---

<sup>33</sup> Romero. Eduardo; Benedetti, Cindy (2016). Op. Cit.

<sup>34</sup> UPME y MinAmbiente (2018). Recuperado de [https://amp.larepublica.co/especiales/minas-y-energia/energia-solar-y-eolica-suman-002-del-total-de-generacion-actual-en-colombia-2613069?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://amp.larepublica.co/especiales/minas-y-energia/energia-solar-y-eolica-suman-002-del-total-de-generacion-actual-en-colombia-2613069?__twitter_impression=true)

<sup>35</sup> Raúl Grajales, experto en medio ambiente de la Universidad de Antioquia. Recuperado de <https://www.larepublica.co/especiales/exposolar/por-que-la-guajira-tiene-un-alto-potencial-en-generacion-de-energias-renovables-2719046>

nororiental colombiana en donde la mayoría de su población, especialmente la indígena, se encuentra en condiciones de pobreza y sus instituciones dependen de las transferencias de las regalías que se generan en el contexto de un modelo de desarrollo extractivo. Cambiar esa página es obligante, dado que el momento histórico se caracteriza por el decline de la producción carbonífera y el agotamiento de las reservas de gas, que se han constituidos en la base de la producción regional durante los últimos 40 años.

Para superar esta fase, se hace necesario generar acuerdos entre la Nación y la región con dos objetivos básicos: primero, iniciar un proceso de cierre de brechas sociales, el cual se propone acometer entre el 2019 y el 2030, buscando disminuir la incidencia de la pobreza y la desigualdad, en consistencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS y segundo, generar obras e inversiones de apoyo a la producción que permitan acercar el Estado al territorio y con ello ampliar las condiciones y dinámicas de los mercados.

Estas acciones desde una visión compartida son determinantes para que el departamento pueda ingresar a un modelo de desarrollo económico diversificado y sin la tradicional dependencia de la industria extractiva. Para lograrlo, se puede aprovechar lo que existe y se encuentra determinado por la industria minera, la posición geoestratégica de la península, la multiculturalidad existente en el territorio, la diversidad agroecológica y el desarrollo de un modelo de gobernanza donde exista un trabajo articulado y coordinado entre los actores presentes en el territorio. Estado, Empresa Privada, ONG y ciudadanía.

Dado que la debilidad institucional del departamento genera efectos negativos en aspectos políticos, sociales y económicos, se requiere avanzar en un proceso de fortalecimiento de las instituciones regionales y locales, las cuales deben ser capaces de administrar con pertinencia y calidad los recursos que demanda el cierre de brechas, la inclusión social y la reconversión productiva en el territorio.

Por el lado de la nación, se hace importante acometer reformas al Sistema de General de Regalías para apoyar a los departamentos y municipios productores en su reconversión económica.

## **VI. Recomendaciones**

Invertir en la inclusión social y en la disminución de las brechas sociales que mantiene el departamento de La Guajira, permite sentar las bases para cambiar el actual modelo de desarrollo económico, por uno de menor dependencia de la industria extractiva, lo que implica generar acuerdos de afinidad dentro de los diferentes niveles del Estado, persiguiendo los siguientes objetivos:

- Focalizar y fortalecer la oferta estatal para disminuir la incidencia de la pobreza y la desigualdad en el territorio.
- Cerrar las brechas que mantiene el departamento en 5 sectores priorizados en el Caribe colombiano y relacionado con la educación, la salud, nutrición, infraestructura de acueducto y alcantarillado, instituciones y calidad del gasto, para lo cual se requerirán recursos del orden de los US\$ 2.153 millones.

- Creación de un Fondo de Reversión Económica Regional con recursos de regalías para apoyar a los departamentos productores, como una forma de recuperar el interés político y social a nivel regional en los proyectos mineros.
- Ampliar la cobertura regional de la estrategia de Obras por Impuestos y profundizarla a través de Obras por Regalías.

Dado que La Guajira tiene una dependencia económica del sector extractivo y de las instituciones públicas, situación que en la actual transición no son sostenibles, hace obligante construir una nueva economía, a partir de crear condiciones que le permitan convocar y estimular la inversión hacia la región. El sector agropecuario, la generación de energía renovable y el turismo concentran las mayores oportunidades derivadas de las ventajas competitivas del departamento. Para su despegue, estas acciones deben articularse con la minería, teniendo en cuenta la noción de “mejor estar” de las comunidades indígenas, el desarrollo de alianzas y encadenamiento productivo en los territorios ancestrales.

En este propósito, se necesita que la Nación acuerde con la región un conjunto de obras de infraestructura, que permitan la articulación de la región con el modelo de desarrollo nacional y que sean útiles para ampliar e integrar procesos de mercado. Obras como la terminación de la represa del Río Ranchería, la construcción de acueducto regional Uribia – Manaure – Maicao, la nacionalización de la Universidad de La Guajira, la vía que integra a Puerto Brisa – Tomarrazón-Distracción – San Juan del Cesar – Valledupar, la circunvalar de la frontera, la vía al Cabo de La Vela, la internacionalización de las operaciones del aeropuerto de Riohacha, entre otras inversiones, son cruciales para el fomento del turismo y el comercio internacional de los excedente del sector agrícola.

Esas acciones se deben soportar con el diseño de un modelo de relacionamiento multicultural, especialmente, en el sector educativo para que responda a las características, potencialidades y necesidades del departamento, haciéndolo pertinente con las oportunidades económicas de las subregiones, fomentando la investigación y el emprendimiento para la agregación de valor.

Por último, los procesos de desarrollo social y económico, se edifican desde la fortaleza y calidad de las instituciones. La debilidad institucional de varios de los municipios donde se ubican las operaciones mineras, ha derivado en que el índice de gestión de proyectos de regalías sea bajo o crítico en la mayoría de los casos. El fortalecimiento de la cultura del cuidado de los bienes públicos y promoción de la cultura de la legalidad, permite hacer eficiente y funcional la estructura pública política administrativa del departamento y sus municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

Bonet, Jaime y otros (2015). Mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira. Serie Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional del Banco de la República – Sucursal Cartagena

Bonet, Jaime; Pérez, Gerson (2017). Financiamiento del desarrollo social y calidad del gasto social. Banco de la República –CEER, Cartagena.

Bonilla – Mejía Leonardo y Martínez –González Eduard (2017). Educación escolar para la inclusión y la transformación social en el caribe colombiano. Casa Grande Caribe- CEER – Banco de la República.

Cámara de Comercio de La Guajira (2017). Informe sobre el desempeño económico de La Guajira.

Romero. Eduardo; Benedetti, Cindy (2016). Inversión en La Guajira: Oportunidades y Restricciones. Centro de Pensamiento Guajira360°- Fundesarrollo. <http://guajira360.org/inversion-en-la-guajira-opportunidades-y-restricciones/>

Centro de Pensamiento Guajira360°- Fundesarrollo (2018). Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el departamento de La Guajira, Riohacha y municipios productores. Riohacha, La Guajira. En edición.

Centro de Pensamiento Guajira360° (2018). Anuario Estadístico de La Guajira 2017. Riohacha – La Guajira.

Cepeda, Laura; Benedetti, Cindy (2017). Nutrición y Primera Infancia para la Inclusión y la Transformación Social del Caribe. Fundesarrollo, Barranquilla

Departamento Nacional de Planeación - DNP (2017). Sistema de Información y Consulta de Distribución de Recursos Territoriales (SICODIS).

Prospera Guajira (2018). Agenda prospectiva de La Guajira. <http://guajira360.org/category/prospera-guajira/>

Rodríguez, Sandra;Tuesca, Rafael; García, David (2017). Salud para la inclusión y la transformación social en el caribe colombiano. Universidad del Norte. Facultad de Economía. Barranquilla.

Ramírez, Juan Mauricio y otros (2016). Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo.

Serje, Margarita. El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie Bogotá: Universidad de Los Andes.2005

Toro, Daniel; Espinosa Aaron (2017). Acueducto y alcantarillado para la inclusión y la transformación social del caribe colombiano.



# GUAJIRA 360°

CENTRO DE PENSAMIENTO PARA EL DESARROLLO

