

LA GUAJIRA

Bases para una política de inclusión productiva



LA GUAJIRA

Bases para una política
de inclusión productiva

LA GUAJIRA

Bases para una política de inclusión productiva



LA GUAJIRA

Bases para una política de inclusión productiva

Gobernación de La Guajira

Jorge Pérez Bernier
Gobernador

Belkis Deluquez
Secretaria de Desarrollo Económico

Astrid Hernández
Secretaria de Planeación

Luis Alfonso Barros
Secretario de Educación

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD

Bruno Moro
Coordinador Residente y Humanitario y Representante del PNUD

Silvia Rucks
Directora de País

Fernando Herrera Araujo
Coordinador Área Pobreza y Desarrollo Sostenible

Xavier Hernández
Oficial de Programa

Diana Gutiérrez
Coordinadora Nacional Proyecto Desarrollo Económico Incluyente DEI

Luz Stella Rodríguez Novoa
Ex Coordinadora Proyecto Desarrollo Económico Incluyente

Consuelo Corredor
Asesora PNUD

Eliana Melo
Coordinadora Local La Guajira Proyecto Desarrollo Económico Incluyente DEI

Carol Barragán Osorio
Asistente Técnico en Sistemas de Información y Análisis de Indicadores DEI

Anahel Hernández
Profesional de Apoyo Local en La Guajira Proyecto Desarrollo Económico Incluyente DEI



Edición y corrección de estilo

Elizabeth Yarce
Comunicaciones PNUD

Fotografía

Anahel Hernández
Eliana Melo

Diseño, impresión y acabados

Impresol Ediciones Ltda
www.impresolediciones.com

ISBN: 978-958-8447-70-4

Agradecimientos:

Agencia Presidencial para La Acción Social y La Cooperación Internacional

Cámara de Comercio de La Guajira

Comisión Regional de Competitividad

La Macuira

Incubadora de Empresas de La Guajira

Fundación Cerrejón Progreso

Fundación Panamericana para el Desarrollo - Fupad

Tabla de contenido

1. Antecedentes	9
2. El enfoque de capacidades y derechos	12
3. Propósito de la PIP	14
4. ¿Por qué una PIP para La Guajira?	15
A manera de diagnóstico	15
Situación de pobreza	16
Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	17
5. ¿Para quién? Caracterización de la población sujeto	21
Formación del recurso humano	23
Mercado Laboral	24
Importancia de la población indígena	25
6. Potencial Económico: Características y retos	28
Dramático decrecimiento de la actividad agropecuaria	30
Una muy baja competitividad	31
7. Pertinencia del plan de desarrollo departamental 2008-2011 “seriedad y compromiso” y del plan de competitividad de La Guajira con la PIP	34
Estrategias para el eje económico	35
8. Barreras para la inclusión económica en La Guajira	39
Barreras estructurales	39
Barreras regionales	40
Barreras individuales	41
9. La PIP: Criterios generales y eslabonamientos de la cadena de inclusión	42
10. Componentes y estrategias de la política de inclusión productiva de La Guajira	45
Componente I: Fortalecimiento institucional	46
Componente II: Estrategias de empleo, desarrollo empresarial y oportunidades de negocio	49
Componente III: Mercados inclusivos	51
11. Validación, socialización y formalización de la PIP	52
12. Seguimiento, monitoreo y evaluación de la política	53

1. Antecedentes

La Guajira es uno de los departamentos con mayor potencial para alcanzar niveles satisfactorios de desarrollo sostenible y equitativo para sus habitantes, entre otras razones, por la excelente ubicación geográfica, la riqueza de sus suelos, recursos naturales y diversidad cultural y étnica que constituyen una gran oportunidad para el crecimiento.

Sin embargo, la población enfrenta importantes dificultades para lograr una dinámica económica que le permita la creación de mayor riqueza colectiva y mejor calidad de vida. De hecho, sus indicadores de pobreza y desigualdad presentan índices más altos que el promedio nacional y su desarrollo humano es uno de los más bajos del país: mientras la población en situación de pobreza a nivel nacional, en el 2009, fue de 45.5% y en pobreza extrema de 16.4%, en el departamento alcanzó el 67% y 32.4%, respectivamente.

También genera preocupación la situación del mercado laboral, por las altas tasas de desempleo y la carencia de protección laboral y aseguramiento. De acuerdo con datos del DANE (2011), la tasa de desempleo fue de 9.2% en el Departamento y, en Riohacha, para el trimestre abril-junio de 2011, se ubicó en un 10.9% frente a un 11.1% del promedio nacional.

La exclusión social ha castigado de manera importante a ciertos grupos poblacionales como las mujeres, los indígenas, los afrocolombianos y la población en situación de desplazamiento forzado, quienes han quedado sin oportunidades de generar ingresos que los ayuden a salir de su situación de vulnerabilidad y recobrar la autonomía en el ejercicio de sus derechos.

Esta grave situación de exclusión y de pobreza que afecta a numerosas regiones del país y a un importante número de países en el mundo,

explica la pertinencia de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), liderados por las Naciones Unidas desde el año 2000, compromiso del cual Colombia es signataria.

El logro de los ODM requiere de procesos de desarrollo económico incluyente, con políticas y programas enfocados al incremento de la capacidad productiva, y de la ampliación en las oportunidades de generación de empleo e ingresos para la población en mayor situación de pobreza y de vulnerabilidad.

Frente a este hecho, el Departamento de La Guajira, a través de su Plan Regional de Competitividad “La Guajira: La esquina suramericana de las oportunidades” –PRCG”- y de su Plan de Desarrollo Seriedad y Compromiso, enfrenta retos de carácter político, social y económico para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En tal sentido, avanzan los programas Revolución del Empleo y La Guajira sin Jamushiri y la Comisión Regional de Competitividad que sobre la base de alianzas interinstitucionales de carácter público-privado le apuestan a la creación de polos de desarrollo competitivos y sostenibles y a nuevas oportunidades de generación de ingresos y empleo en la región.

Para coadyuvar al alcance de los ODM, desde 2008 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, viene trabajando en el proyecto de Desarrollo Económico Incluyente –DEI- mediante la formulación e implementación de una Política de Inclusión Productiva, PIP, encaminada a promover oportunidades productivas con enfoque de derechos, para poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Como resultado de esta iniciativa, el Departamento de La Guajira, suscribió un convenio de cooperación con el PNUD en abril de 2010, con el propósito de aunar esfuerzos institucionales para adelantar el proyecto: “Desarrollo Económico Incluyente en el Departamento de La Guajira”, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad y las capacidades locales para la integración productiva de la población en situación de pobreza y desplazamiento¹.

1 Un referente importante para este proyecto es el Documento Conpes 3616 “Lineamientos de Política de Generación de Ingresos (PGI) para población desplazada y pobre extrema”, el cual pretende aumentar su potencial productivo mediante el desarrollo de los procesos de generación de ingresos sostenibles, junto a la reactivación de las capacidades y oportunidades necesarias para lograr una estabilización socioeconómica. En este marco, el Proyecto Desarrollo Económico

En desarrollo de este compromiso se convino formular de manera concertada una Política de Inclusión Productiva (PIP), que contribuya a identificar las estrategias pertinentes para el alcance de los objetivos propuestos.

Esta política requiere hacer explícito un marco conceptual que oriente su formulación y puesta en marcha, de tal forma que contribuya a superar las barreras para la inclusión productiva de los sectores poblacionales más vulnerables.

Incluyente del PNUD aporta al desarrollo de las estrategias planteadas en este documento de política en cinco territorios del país (Cartagena, Sincelejo, Pasto, Bogotá y Santa Marta), a través de un convenio firmado con el Departamento Nacional de Planeación en mayo de 2010.

2. El enfoque de capacidades y derechos

La perspectiva del Desarrollo Humano y el reconocimiento de los derechos como base del ejercicio de la ciudadanía, conducen a una mirada integral del problema de la pobreza que compromete la equidad y la justicia y que además expresa un problema de ineficiencia social. Desde esta perspectiva, la pobreza es vista como un problema de carencia de oportunidades que limitan el desarrollo de las capacidades e impiden el ejercicio de los derechos. La pobreza entonces adquiere un carácter multidimensional y multicausal, pues son diversos factores sociales, económicos, políticos y culturales que configuran una situación en la cual las personas padecen la vulneración de sus derechos².

De ahí la pertinencia de la visión del desarrollo como libertad, liderada por Amartya K. Sen³, en la cual las personas son la razón de ser del desarrollo y el propósito es que todas ellas, sin distinción, logren “ser y hacer”, lo que requiere de acciones que permitan el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, la ampliación de las oportunidades y la superación de las restricciones para ejercer la democracia.

En la perspectiva del Desarrollo Humano se redefine el sujeto social como sujeto de derechos, trascendiendo la visión de las personas como sujeto de necesidades. El centro de análisis no son las carencias materiales y cómo medirlas, sino los derechos de las personas y cómo restablecerlos y garantizarlos.

2 Un análisis amplio de esta problemática se puede consultar en: Corredor Consuelo (2010): La Política social en clave de derechos. Ed. Universidad Nacional de Colombia Bogotá.

3 Sen, Amartya Kumar. Desarrollo como libertad (Development as Freedom), Oxford, Oxford University Press, 1999.

La mirada multicausal y multidimensional de la pobreza conduce necesariamente a formular políticas integrales orientadas a construir autonomía en el ejercicio de los derechos, para lo cual es imperativo hacer explícitas las estrategias de inclusión productiva en escenarios de corto, mediano y largo plazo, abordando siempre dos dimensiones: la poblacional y la territorial.

No menos importante es la búsqueda de la sostenibilidad de las políticas y estrategias que deben trascender los períodos de gobierno, dada la complejidad y magnitud del problema.

La formulación y ejecución de la PIP es un proceso concertado con actores públicos de los diferentes niveles de la administración (nacional, departamental, municipal, local), con actores privados, gremios, organizaciones sociales e instituciones académicas y con la población sujeto de la política.

Se trata de identificar acciones concretas, de carácter estratégico, que coadyuven a la superación de la pobreza, a la reconstrucción del tejido social, a crear confianza, sinergias públicas y privadas, y la creación de riqueza colectiva.

3. Propósito de la PIP

El objetivo de la PIP es orientar y coadyuvar en el **desarrollo de las capacidades y ampliación de oportunidades** para la inserción productiva y económica, especialmente de los grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

El despliegue de la PIP en estrategias requiere de criterios para su selección, entre los cuales se destacan las de mayor impacto en oportunidades de empleo e ingreso para la población sujeto; aquellas que logren implementarse y poner en marcha en un corto o mediano plazo; que tengan perspectivas de consolidación, ampliación y multiplicación; que involucren a actores públicos y privados y que permitan un sendero de sostenibilidad.

4. ¿Por qué una PIP para La Guajira?

El examen de la situación socioeconómica de La Guajira sustenta claramente la pertinencia de contar con una PIP que sirva de carta de navegación para lograr aprovechar, de una forma más productiva, las potencialidades económicas del Departamento y ampliar las oportunidades de inclusión de importantes sectores de la población que aún se encuentran en situación de pobreza o desplazamiento forzado.

A manera de diagnóstico

El departamento de La Guajira está dividido en 15 municipios y 44 corregimientos distribuidos en tres subregiones: Alta (Uribia y Manauare), Media (Riohacha, Maicao, Dibulla y Albania) y Baja Guajira (Hatonuevo, Barrancas, Fonseca, Distracción, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita y La Jagua del Pilar). Tiene una población de 846.609 personas⁴, de las cuales 463.942 (54.8%) se encuentran en la parte urbana y 382.667 (45.2%) en las áreas rurales. El 44.9% de su población es indígena, el 20,2% del total de la población indígena del país. Su capital Riohacha, con 222.322 personas lo que representa el 26.2% de la población total del departamento.

4 DANE: Censo de población año 2005. Proyecciones poblacionales por área 2005-2020 a junio 30 de 2010. Departamento de La Guajira.

Cuadro N° 1

La Guajira: número de habitantes y participación por municipios

Municipio	Población proyección 2011	Participación población
RIOHACHA	222.322	26,3%
URIBIA	150.702	17,8%
MAICAO	145.246	17,1%
MANAURE	88.445	10,4%
SAN JUAN DEL CESAR	35.568	4,2%
BARRANCAS	31.436	3,7%
FONSECA	30.891	3,6%
DIBULLA	28.292	3,3%
VILLANUEVA	26.219	3,1%
ALBANIA	24.468	2,8%
HATONUEVO	21.330	2,5%
URUMITA	16.098	1,9%
DISTRACCIÓN	14.325	1,6%
EL MOLINO	8.222	0,9%
LA JAGUA DEL PILAR	3045	0,3%
TOTAL DEPARTAMENTO	846.609	100,0%

Fuente: DANE, Proyecciones poblacionales por área, 2005-2020 a junio 30 de 2010.

Situación de pobreza

La población en situación de pobreza, cualquiera sea el indicador que se utilice, es una de las mayores en la Región Caribe y superior al promedio nacional. De acuerdo con la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, MESEP 2009, el 67% de la población del Departamento se encuentra bajo la línea de pobreza, frente

a un promedio nacional de 45.5%. En materia de pobreza extrema, mientras a nivel nacional alcanza un 16.4%, en La Guajira el 32.4% se encuentra por debajo de la línea de indigencia, es decir, personas cuyos ingresos no alcanzan para adquirir la canasta mínima alimenticia.

Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Según los resultados del Censo 2005, el 27,7% de la población del país tenía Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), inferior en 8,1 puntos frente al censo de 1993 (35,8%). De los departamentos de la Región Caribe, La Guajira registró en el 2005 un 37.4% de población con NBI y un 48.3% en el 2009⁵ para el mismo indicador y un índice inferior en las cabeceras (40.4%) y muy superior en el resto (91.9%).

Cuadro N° 3
La Guajira: NBI por municipios

Municipio	Total Personas en NBI (%)
RIOHACHA	49,1
ALBANIA	60,95
BARRANCAS	54,15
DIBULLA	66,52
DISTRACCIÓN	62,88
EL MOLINO	56,49
FONSECA	43,37
HATONUEVO	58,69
LA JAGUA DEL PILAR	66,75
MAICAO	68,36
MANAURE	79,75
SAN JUAN DEL CESAR	44,79

5 PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

Municipio	Total Personas en NBI (%)
URIBIA	96,05
URUMITA	62,98
VILLANUEVA	47,57

Fuente: DANE Censo General 2005

Cuadro N° 4
La Guajira: pobreza municipal y GINI

Municipio	Pobreza			GINI
	Incidencia	Intensidad	Severidad	
RIOHACHA	56,9	28,4	18,1	55,3
ALBANIA	58,6	31,2	21	55,3
BARRANCAS	59,2	30,1	19,5	53,8
DIBULLA	58,8	29,2	18,6	52,3
DISTRACCIÓN	61,4	32,2	21,3	54,1
EL MOLINO	62,1	29,8	18,1	51,1
FONSECA	58,6	29,2	18,6	52,6
HATONUEVO	64,4	33,5	22	52,2
LA JAGUA DEL PILAR	74,1	43	30,2	55,8
MAICAO	70,3	38,9	26,6	54,8
MANAURE	64,9	34,9	23,7	53

Municipio	Pobreza			GINI
	Incidencia	Intensidad	Severidad	
SAN JUAN DEL CESAR	55,9	27,2	17,1	52,3
URIBIA	65,6	34,1	22,3	50,8
URUMITA	63,1	33,1	21,9	53,5
VILLANUEVA	60	30,5	19,7	52,9

Fuente: DANE Censo General 2005

Otro indicador de interés es el Índice de Condiciones de Vida -ICV- el cual muestra el bienestar alcanzado por una sociedad, mediante la clasificación de los hogares de cero a 100. Este último valor significa que las condiciones de vida del territorio son las óptimas y a medida que éste desciende las condiciones son inferiores.

La Guajira presenta un bajo Índice de Calidad de Vida, aunque en los últimos años se ha evidenciado un progresivo incremento en el PIB. El estudio realizado por Bonet y Meisel (2006)⁶ mostró que no existe un coeficiente de correlación alto entre el ICV y el PIB per cápita, lo cual demuestra que no basta con que el crecimiento sea dinámico para que ello por sí mismo se traduzca en una mayor calidad de vida para la población.

De acuerdo con los datos del Departamento Nacional de Planeación, DNP, a través de los sistemas de indicadores sociales departamentales en 2005, el departamento de La Guajira, presentó un ICV de 69.8 por debajo del promedio nacional, el cual era de 78.8.

Otro aspecto a tener en cuenta en el análisis poblacional son las cifras de personas en situación de desplazamiento. De acuerdo con la información provista por el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social, a mayo 30 de 2011 La Guajira contaba con 81.310 personas en situación de desplazamiento localizadas principalmente en Riohacha y San Juan del Cesar.

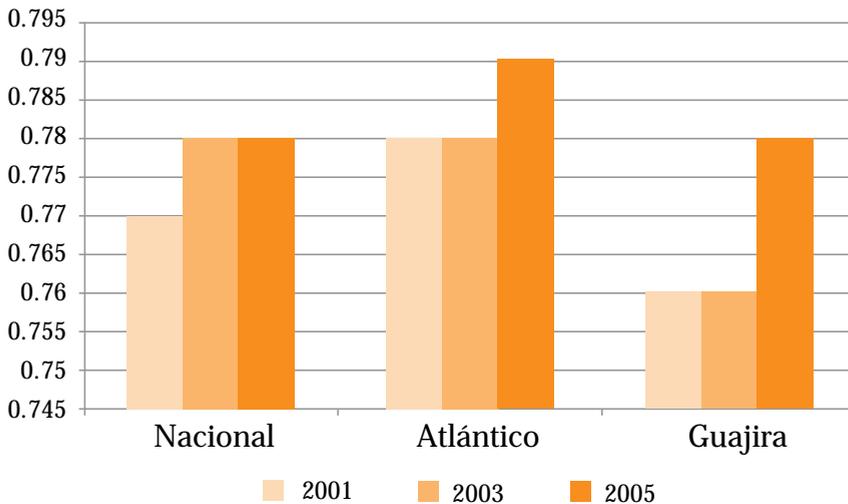
6 Jaime Bonet y Adolfo Meisel “ Polarización del Ingreso per cápita departamental en Colombia”, Estudios Banco de La República, 2006

A diciembre de 2009, el Departamento registró 37.396 familias inscritas en el programa Familias en Acción, de las cuales 6.845 se encuentran en situación de desplazamiento y 30.551 son familias SISBEN 1⁷. A junio de 2011 se han identificado 24.477 familias potenciales por parte de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, Unidos.

Índice de Desarrollo Humano (IDH):

En el año 2005 el IDH para el país fue de 0,783, levemente superior al promedio de los departamentos de la Región Caribe cuyos departamentos más cercanos al IDH nacional son La Guajira y Bolívar el departamento del Atlántico en este indicador marca diferencia hacia arriba, inclusive, se equipara con Valle y Antioquia. En la gráfica 1 se evidencia un progreso con relación al 2003 ya que la región presenta un crecimiento sostenido en este indicador por componentes: Índice de logro educativo, esperanza de vida y PIB. Los logros alcanzados y el cambio experimentado entre 2001 y 2005 en los departamentos de la región son homogéneos.

Gráfico 1
Índice de Desarrollo Humano 2001-2005



Fuente: DNP. SISD N° 37 sistemas de indicadores sociales departamentales.

7 Base de datos Programas Familias en Acción, Acción Social, Marzo de 2010.

5. ¿Para quién? Caracterización de la población sujeto

Como se ha señalado desde el inicio de este documento, la PIP pone el énfasis en la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad y por ello conviene hacer una caracterización más detallada de esta población sujeto de la política.

Esta mirada poblacional se ocupa de la situación sociodemográfica y de la situación laboral y sus oportunidades de acceso al trabajo y a recursos financieros. (ver cuadro 5 página siguiente)

Según los datos provistos por la Secretaría de Planeación Departamental, el 53% de la población de La Guajira tiene SISBEN (432.382 personas) de las cuales el 69% son del nivel 1 y el 25% del nivel 2. Con relación a la población total, las personas SISBEN 1 representan el 37% y las de SISBEN 2 el 13%. Es importante destacar que la mayor parte de la población SISBEN 1 y 2 está concentrada en los centros urbanos, en especial en Maicao, Riohacha, San Juan del Cesar, Villanueva, Uribia y Fonseca, en su orden.

La Red Unidos, dirigida a las personas en el quintil más bajo del nivel uno del SISBEN y a la población en situación de desplazamiento, tiene presencia en La Guajira. A junio de 2011 se identificaron 24.477 familias potenciales de las cuales el 21.4% son desplazadas.

Cuadro N° 5
La Guajira: Población registrada en el SISBEN Noviembre 2009

Municipio	Cabecera	Centro Poblado	Rural Disperso	Total por Nivel SISBEN				Total general
				1	2	3	4	
RIOHACHA	91.717	14.389	924	81.592	21.322	4.057	59	107.030
ALBANIA	8.061	3.055	4.910	14.816	1.186	24	0	16.026
BARRANCAS	13.121	4.479	651	8.771	7.089	2.379	12	18.251
DIBULLA	4.468	14.564	2.340	16.540	4.681	151	0	21.372
DISTRACCIÓN	4.148	2.384	561	3.609	3.117	352	15	7.093
EL MOLINO	6.361	32	411	3.535	2.994	275	0	6.804
FONSECA	20.057	3.384	893	12.395	8.161	3.746	32	24.334
HATONUEVO	9.999	2.185	600	9.550	2.753	481	0	12.784
LA JAGUA DEL PILAR	1.895	164	270	1.918	403	8	0	2.329
MAICAO	101.813	2.675	2.847	68.782	33.207	5.273	73	107.335
MANAURE	10.628	80	675	8.481	2.321	575	6	11.383
SAN JUAN DEL CESAR	25.053	10.042	836	22.041	10.339	3.416	135	35.931
URIBIA	10.354	14.981	7.535	29.677	2.779	414	0	32.870
URUMITA	9.038	6	386	6.844	2.248	338	0	9.430
VILLANUEVA	18.853	42	515	10.944	6.967	1.487	12	19.410
TOTAL	335.566	72.462	24.354	299.495	109.567	22.976	344	432.382

Fuente: Gobernación de La Guajira, 2011

*El departamento de La Guajira no ha implementado la nueva metodología del SISBEN aún trabaja con la base de datos 2009

Cuadro N° 6
Familias Red Unidos: distribución municipal

N°	Municipio	Familias potenciales	Familias ubicadas
1	ALBANIA	945	775
2	DIBULLA	1530	1285
3	DISTRACCIÓN	409	360
4	EL MOLINO	334	368
5	FONSECA	1288	851
6	HATONUEVO	821	800
7	LA JAGUA DEL PILAR	152	85
8	MAICAO	5479	4866
9	MANAURE	644	640
10	RIOHACHA	7269	6506
11	SAN JUAN DEL CESAR	2810	2765
12	URIBIA	736	492
13	URUMITA	702	719
14	VILLANUEVA	1358	1358
15	BARRANCAS	0	0
	Total Departamento	24477	21870

* Datos a corte de junio 2 de 2011

Fuente: Acción Social

Formación del recurso humano

La educación es uno de los factores centrales en el desarrollo humano. Si bien Colombia ha alcanzado en promedio tasas importantes de cobertura en educación básica y media, las disparidades regionales son amplias y la calidad aún tiene mucho por mejorar.

Según el Censo 2005, en La Guajira la tasa de analfabetismo es del 12.6% (especialmente en la población indígena), cifra muy superior

al promedio nacional que es de 7.17%. El 90% de los planteles educativos se ubican en los niveles de bajo desempeño (bajo, inferior y muy inferior) en las pruebas nacionales ICFES⁸, con una tasa de reprobación para el 2006 del 6.4% de los estudiantes y una tasa de deserción del 5.7%.

La Guajira es el departamento de la Región Caribe con menor nivel de años de educación: sólo 6.2 años en promedio, muy por debajo del promedio nacional de 9 años⁹.

Mercado Laboral

Las estadísticas de empleo y desempleo se basan en una clasificación de la población según criterios económicos que distinguen entre quiénes están en edad de trabajar, y entre éstos, quiénes están trabajando y quiénes no están trabajando pero están buscando empleo.

El cuadro N° 7 refleja la tasa de ocupación (TO) y tasa de desempleo (TD), mostrando los porcentajes de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada. Para el año 2010 este indicador presentó un porcentaje de 59.6% en el departamento, superior en 7.2 puntos porcentuales frente a la registrada en 2009 (52.4%). También señala la relación porcentual de personas desempleadas. Para el año 2009, la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 12%. En La Guajira, la tasa de desempleo disminuyó en 1.2 puntos porcentuales pasando de 10.4% en 2009 a 9.2% en el 2010 y el nacional fue de 12.1%.

Cuadro N° 7

La Guajira: Tasa de Ocupación y Desempleo 2007-2009

AÑO	TO (%)		TD (%)	
	La Guajira	Nacional	La Guajira	Nacional
2007	40,7	51,7	15,5	11,2
2008	41,3	52	15,9	11,2
2009	52,4	54,1	10,4	12
2010	59.6	58.2	9.2	12.1

Fuente: DANE – GEIH julio de 20101 – junio de 2011

8 ICFES: Prueba Nacional, 2006 y 2007.

9 DANE. Op. cit.

Otro indicador a tener en cuenta es la Tasa Global de Participación (TGP), es decir el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra económicamente activa que trabaja o busca trabajo. La TGP nos muestra la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral. Según datos del DANE, para el año 2009, la TGP nacional fue de 61.5%, y de 50.7% en La Guajira. Enl 2010 el nacional fue de 66.2% y de 65.6% en este departamento.

Aunque se registra una tendencia a la reducción del desempleo, la cifra aún representa una situación compleja y difícil en el mercado laboral y más restrictiva para la población sujeto de la política.

Las familias pertenecientes a la Red Unidos del departamento, presentan rezagos particulares en materia de educación del jefe de hogar, de oportunidades de empleo y de acceso a activos financieros. En la actualidad, según cifras de Acción Social (enero de 2011), tan solo el 62% de las familias pertenecientes a la Red Unidos en La Guajira, tiene al menos un miembro de la familia mayor de 15 años con una ocupación remunerada o vinculado a una fuente de ingresos autónoma.

Frente la promoción de hábitos de ahorro en las familias y su vinculación al sistema financiero y a los mecanismos de aseguramiento, tan solo el 30% de las familias pertenecientes a la Red en el departamento, no están sujetas a crédito de usura.

Estos indicadores son de la mayor importancia pues según la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, MERPD (2005), “La probabilidad de que un hogar sea pobre se reduce en 27% con la posesión de activos financieros, en un 16% cuando dispone de empleo y en un 6% por cada año de educación adicional del jefe del hogar”¹⁰.

Importancia de la población indígena

El departamento presenta una gran diversidad étnica: el 45% de los habitantes son indígenas y el 14.8% afrocolombianos. La población indígena de La Guajira, representa el 30% de la población indígena total del país y se encuentra distribuida en 22 resguardos.

¹⁰ Núñez, Jairo y Espinosa, Silvia. Determinantes de la pobreza y vulnerabilidad, MERPD. Mayo de 2005

Los Wayúu son la cultura predominante. Se trata de una comunidad poli residencial, dedicada principalmente a la ganadería, la agricultura y la producción y venta de artesanías. “se caracterizan por su constante movilidad, sin desconocer que un importante número de familias indígenas residen en sectores urbanos de Riohacha, Maicao y Uribia”¹¹. Los que habitan las zonas costeras basan su economía en la pesca, recolección de sal y la comercialización de lo producido.

Los que residen al interior de la península se desarrollan en torno de la cría de ganado ovino y caprino. El hato de esta ganadería le pertenece en más del 85% a los indígenas wayúu, quienes utilizan grandes extensiones como territorio de pastoreo.

Estas actividades tradicionales se mezclan con la cría de bovinos y el desarrollo de actividades comerciales, turísticas, dependiendo de su cercanía de los puertos naturales y de los centros urbanos como Riohacha, Maicao, Uribia y Manaure. Por temporadas algunas familias se dedican a la recolección de frutos (cerezas, pichihuel e iguarraya) y producción de carbón vegetal”. (Plan de Desarrollo –PDG, 2008 - 2011).

Los Wiwa, Koguis y Arhuacos, habitan la Sierra Nevada de Santa Marta y están dedicados a la agricultura de subsistencia a través de unidades agrícolas familiares y a la cría de ganado caprino, La producción de café tiene un objetivo principalmente comercial, para obtener productos que no se consiguen en la comunidad.

Los indígenas también venden mochilas y otras piezas artesanales, de las cuales buena parte de la producción es para uso personal (porque son parte fundamental de la indumentaria propia) y el resto se vende en el mercado de artesanías típicas del país. Los hombres fabrican las telas y los sombreros y las mujeres fabrican la ropa de toda la comunidad.

11 Guerra, Weidler. Adaptación de los Wayúu a la vida del desierto. Conferencia, Museo del Oro. Mayo 28 de 2000. Bogotá.

Cuadro N° 8
La Guajira: resguardos indígenas

	Resguardo	Municipio	Grupo Étnico
1	ALTA Y MEDIA GUAJIRA	Uribe, Manaure, Maicao, Riohacha, Albania	Wayúu
2	LAS DELICIAS	Riohacha	Wayúu
3	MONTE HARMON	Riohacha	Wayúu
4	PERRATPU (BOCA DE CAMARONES)	Riohacha	Wayúu
5	MAÑATURE	Riohacha	Wayúu
6	SOLDADO PÁRATE BIEN	Riohacha	Wayúu
7	UNAPUCHON	Riohacha	Wayúu
8	OKOCHI	Maicao	Wayúu
9	CUATRO DE NOVIEMBRE	Albania	Wayúu
10	POTRERITO	Distracción	Wayúu
11	CAICEMAPA	Distracción	Wayúu
12	MAYABANGLOMA	Fonseca	Wayúu
13	EL ZAINO	Barrancas	Wayúu
14	PROVINCIAL	Barrancas	Wayúu
15	SAN FRANCISCO	Barrancas	Wayúu
16	CERRODEO	Barrancas	Wayúu
17	TRUPIOGACHO	Barrancas	Wayúu
18	LOMAMATO	Hatonuevo	Wayúu
19	EL CERRO	Hatonuevo	Wayúu
20	KOGUI MALAYO-ARHUACO	Dibulla- San Juan del Cesar- Riohacha	Kogui-Wiwa. Arhuaco

Fuente: Censo de Etnias. DANE 2005.

6. Potencial Económico: Características y retos

La dualidad de su economía es una característica que claramente se identifica en el PRCG de La Guajira. Las modernas actividades minero extractivas de gas y carbón contrastan con la economía tradicional indígena y con la informalidad de las actividades comerciales, lo que ha dado lugar a que, como lo señala el PDG, “en los últimos 20 años La Guajira ha vivido un proceso de transformación productiva, sin que ello esté acompañado de una transformación en lo social¹², lo que limita el nivel de competitividad regional.

El proceso se encuentra liderado por el modelo de extracción de recursos de base exportadora¹³, sin que se produzca o se induzca una integración de este sector con el resto de la economía que permita una diversificación de sus estructuras”.

En 2009, el PIB Nacional fue de 505.532 miles de millones de pesos, de los cuales La Guajira participó con el 1,3%¹⁴. La economía es dependiente de la minería extractiva de base exportadora, sustentada en el carbón y el gas, también es un gran productor de sal y tiene potencial en el aprovechamiento de la luminosidad solar y de energía eólica. En menor escala, cuenta con yeso, barita, caolinita, cobre, oro, arcillas, calizas, mármol arenas, gravas y recebos.

En la gráfica No. 2 se observa la participación que La Guajira tiene en el PIB nacional, y en el cuadro No. 9 se ve reflejado el crecimiento

12 Hernández Gamarra, Antonio. Encadenamientos productivos y competitividad en La Guajira. 2008.

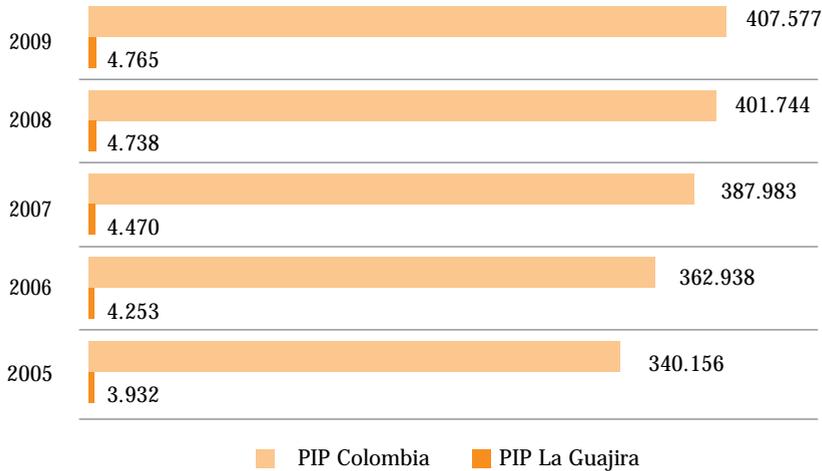
13 En la actualidad las exportaciones de La Guajira son jalonadas por el sector de la explotación de minas de carbón, que para el 2005 presenta una participación del 99.6% en las exportaciones totales del departamento.

14 DANE. Cuentas Departamentales – Base 2005, resultados 2008.

que ha tenido el PIB del departamento y cuales sectores han sido los de mayor participación entre los años 2006 y 2009.

Gráfico N° 2

Participación de La Guajira en el PIB nacional Años 2005 a 2009
(miles de millones de pesos)



Fuente: DANE – Cuentas Nacionales Departamentales Base 2005. Resultados 2009p

Cuadro No. 9.

La Guajira, participación porcentual del valor agregado, por grandes ramas de actividad económica, a precios corrientes, Años 2006 a 2009p

Sectores/Años	2006	2007	2008	2009p
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1.1	1.1	0.9	0.8
Explotación de minas y canteras	10.3	9.7	11	12.1
Industria Manufacturera	0.1	0.1	0.1	0.1
Electricidad, gas y agua	0.8	0.8	0.9	0.6
Construcción	0.8	0.8	0.7	0.7
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	0.4	0.5	0.6	0.6

Continúa

Sectores/Años	2006	2007	2008	2009p
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0.6	0.6	0.6	0.6
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	0.2	0.2	0.2	0.2
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	1.0	0.9	0.9	1.0
Derechos e impuestos	0.4	0.4	0.4	0.4
TOTAL PIB	1.2	1.1	1.4	1.3

Fuente: DANE – Cuentas Nacionales Departamentales Base 2005. Resultados 2009p

Dramático decrecimiento de la actividad agropecuaria

La estructura del PIB muestra que la minería ha crecido de manera vertiginosa y el sector agropecuario se ha venido reduciendo. “El departamento posee aproximadamente 1.542.943 hectáreas para la explotación pecuaria, de las cuales en el año 2003 se dedicaban 1.403 hectáreas a pasto de corte, 414.704 hectáreas a pradera natural, 22.280 hectáreas a pradera mejorada tecnificada para un total en pasto de 438.387 hectáreas que representa el 28.41%. Las 1.104.556 hectáreas restantes son de malezas y rastrojos que ocupan el 71.59%¹⁵.”

Para el año 2004 el inventario de ganado vacuno reflejaba una población de 248.235 animales. La explotación de este tipo de ganado es de doble propósito (carne-leche) y se realiza de manera extensiva en todo el departamento, aunque en mayor proporción en los municipios de San Juan del Cesar (48.924 animales) y Riohacha (45.972 animales)¹⁶.

En el departamento se lleva a cabo una amplia actividad pesquera, pero de manera artesanal, en la cual se estima que se obtienen aproximadamente unas 12.000 toneladas de diferentes especies: pargo, carite, sierra, langosta, jurel, cojinúa, bonito, mero, róbalo, picua,

15 Gobernación de La Guajira. Plan de Desarrollo Departamental, 2004-2007. p. 142 – 143.

16 Gobernación de , Consenso departamental. Secretaria de Desarrollo Económico. En: Meisel, 2007.

mojarra, cazón, boca colorada, ojo gordo, medregal, bacalao, camarón, raya, caracol, pala y coroncoro.

También hay actividades de pesca industrial en aguas costeras, especialmente de camarón marino, pero el producto no se desembarca en el litoral del departamento sino que se traslada a las sedes de las camaroneras ubicadas en Cartagena para su procesamiento y posterior exportación¹⁷.”

“El sector secundario, es insignificante en la economía. Sólo representa el 0,6% del PIB regional, corroborado con información de la Encuesta Anual Manufacturera que elabora el DANE, según la cual no existen dos empresas con al menos 10 empleados.

Por su parte, dentro del sector terciario se destaca el subsector de electricidad, agua, gas y alcantarillado que en 2009 representa el 0.6 del PIB.

Una muy baja competitividad

La Guajira posee ventajas comparativas que deben ser transformadas en ventajas competitivas: su posición geográfica estratégica, la alta disponibilidad de recursos mineros, tierras fértiles en la Media y Alta Guajira, la construcción de la Represa del Ranchería y su distrito de riego que impactará 18 mil hectáreas.

La presencia de ecosistemas como el de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá, están siendo desaprovechadas o utilizándose de manera inapropiada, sin conseguir avances significativos hacia el establecimiento de condiciones de desarrollo con creciente productividad, inclusión social y sustentabilidad¹⁸.

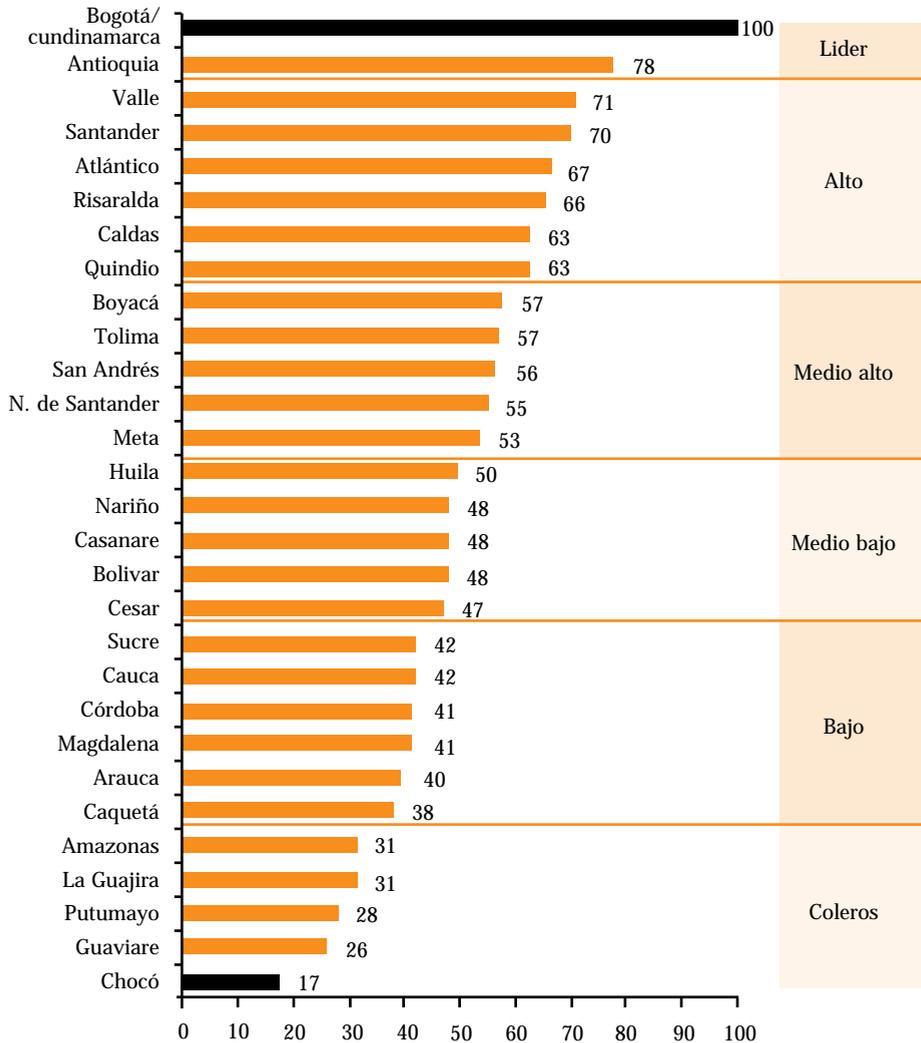
Al examinar las posiciones en el escalafón de competitividad departamental del año 2009 en la Gráfica 3, La Guajira se encuentra en el segmento de los departamentos calificados como coleros, ocupó la posición 31¹⁹, compartiendo esta clasificación con Amazonas, Putumayo, Guaviare y Chocó.

17 Ibid.

18 Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011: “Seriedad y Compromiso”. Página 83.

19 CEPAL. Escalafón de competitividad de los departamentos en Colombia. Bogotá, 2009.

Gráfico No. 3.
Escalafon de competitividad departamental 2009



Fuente: CEPAL, Escalafón Global de Competitividad Departamental 2009

De acuerdo con las estadísticas de la Cámara de Comercio de La Guajira, en el año 2010 se constituyeron 205 empresas, 22 menos que en 2009 y los sectores de la economía que más inversión de capital tuvieron en estos años fueron: comercio, construcción y el sector servicios, que aportan al desarrollo económico de la región pero no en la dinámica que se requiere para superar los rezagos en materia de competitividad.

Cuadro N° 10.
Constitución de sociedades e inversión neta de capitales
Años 2009 y 2010. (millones de pesos)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	2009		2010		Variación del capital	
	No.	Capital	No.	Capital	Absoluta	Porcentual
TOTAL	227	5.213	205	7.818	2.605	50
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	9	713	12	272	-441	-62
Pesca, producción de peces en criaderos y granjas	4	4	3	2	-2	-50
Explotación de minas y canteras	3	21	1	10	-11	-52
Manufacturas	13	95	8	244	149	157
Electricidad, Gas y Vapor	2	11	2	538	527	4.791
Construcción	32	1.084	21	489	-595	-55
Comercio	47	1.797	42	1140	-657	-37
Hoteles y Restaurantes	6	26	1	10	-16	-62
Transportes, Almacenamiento y Telecomunicaciones	17	412	23	1163	751	182
Intermediación financiera	0	0	3	54	54	0
Servicios	51	711	54	2723	2.012	283
Administración Pública	1	3	0	0	-3	-100
Educación	5	24	1	1	-23	-96
Servicios sociales y de salud	14	88	19	1131	1.043	1.185
Actividades de asociaciones	23	224	15	41	-183	-82

Fuentes: Cámara de Comercio de La Guajira, Informe de Gestión 2010. Pág. 10

Al ser una economía basada en la minería, el desarrollo productivo, la dinámica de generación de ingresos y de empleo, dependen básicamente de este sector y la población no cuenta con los niveles de formación requeridas, ni las habilidades necesarias para desarrollar estas labores con los niveles de productividad que demandan dichos sectores, además que no son intensivos en mano de obra²⁰.

20 Benson, Allison. La Guajira y El Cerrejón: Una historia de contrastes. Revista Supuestos.

7. Pertinencia del plan de desarrollo departamental 2008-2011 “seriedad y compromiso” y del plan de competitividad de La Guajira con la PIP

El Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 es una apuesta por la calidad de vida y el desarrollo humano, por una diversificación productiva, por la generación de ingresos y empleo y por la reducción de la pobreza en el departamento²¹, está estructurado a partir de dos ejes misionales: social-cultural y económico y uno de soporte. El institucional.

El eje social, se relaciona con el mejoramiento de la calidad de vida a través de incrementos en las coberturas y calidad de los servicios públicos, educación, salud, vivienda, con énfasis especial en la seguridad alimentaria y nutricional “La Guajira sin Jamushiri”.

El eje económico, se centra en el establecimiento de una política de generación de empleo e ingresos “La Revolución del Empleo”, entendida como “el fomento y gestión de las condiciones para el empleo, es decir, para que el mayor número de personas en edad de trabajar efectivamente lo hagan y dispongan de ingresos.

Eje institucional, reconoce que la administración pública de La Guajira presenta alta debilidad institucional, que en grado sumo la deter-

mht. Universidad de Los Andes. Facultad de Economía.

21 Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 “Seriedad y Compromiso” Pág.21. ”VISIÓN: La Guajira deseada en estos cuatro años de gobierno departamental avanzará en el propósito de construir colectivamente un territorio habitado por ciudadanos y ciudadanas que gozarán de mejor calidad de vida y desarrollo humano, socialmente integrados, saludables y solidarios con sentido de pertenencia por su cultura y región. Una Guajira convertida en centro minero industrial, agropecuario, empresarial, turístico y comercial del Caribe colombiano, competitivo y posicionado internacionalmente con una oferta regional exportable y articulada con el resto del país para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva. Una Administración Departamental pública efectiva y transparente que genera compromiso social y confianza para avanzar en la disminución de la pobreza y la convivencia pacífica entre sus habitantes”.

minan en la cantidad y la calidad de la inversión de los recursos de regalías de gas y carbón.

Para alcanzar la Visión a partir de los tres ejes mencionados, la Administración Departamental se ha trazado varios objetivos específicos, que se vinculan directamente con el interés y la necesidad de implementar procesos de inclusión productiva.²²

Lo anterior también se aprecia en las políticas generales del Plan que contemplan que las acciones públicas se orientarán hacia una intervención social, armonizada e integral para atender en forma simultánea la garantía y restitución de los derechos, las carencias de los grupos étnicos, desplazados, vulnerables y en alto riesgo de La Guajira, estimulando la integración social y el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas, la autogestión y la vinculación del sector privado en las responsabilidades colectivas.

De la misma manera, en el PDG se plantean distintas estrategias en cada uno de los ejes que confirman la pertinencia de contar con una PIP para así ampliar las oportunidades de empleo e ingresos y facilitar a la Administración Departamental avanzar en la construcción de La Guajira deseada.

Estrategias para el eje económico:

- Desconcentrar el desarrollo y consolidar una red departamental que garantice la inclusión y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. .
- Fortalecer la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía departamentales.
- Democratización de oportunidades económicas mediante alianzas con organismos de apoyo para la formación y capacitación para el empleo y generación de ingresos, crédito, bancarización, apalancamiento

22 Objetivos específicos del Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011: “...Generar el entorno propicio al proceso de transformación y diversificación productiva regional, que incentive la formalización y la búsqueda de mayores productividades por parte del empresariado, en donde se estimulen, emulen y se multipliquen los logros de las personas, empresas e instituciones. Mejorar la calidad y pertinencia de los procesos de formación del capital humano en correspondencia con las necesidades del sector productivo, la dinámica de la oferta y la demanda laboral”.

financiero, búsqueda de incentivos y normatividad que permita mejorar la situación de las pequeñas unidades productivas.

- Emprendimiento a partir del fortalecimiento de los servicios para mejorar la gestión y la productividad de las empresas, ampliar las oportunidades de negocios en el mercado nacional e internacional para las empresas consolidadas del Departamento, promover más y mejores empresas para generar empleo.
- Compromiso del sector empresarial privado para la contratación con empresas asociativas conformadas por población vulnerable y acompañar estas empresas en los procesos de creación, puesta en marcha y su sostenibilidad.

Estrategias para el eje institucional: Desarrollo de alianzas estratégicas interinstitucionales mediante convenios para articular esfuerzos en el propósito de alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo.

En la ejecución del Programa **La Revolución del Empleo** la Administración Departamental ha hecho gestiones importantes ante el Gobierno Nacional y demás entidades de fomento del empleo, pensando en el desarrollo económico de los jóvenes emprendedores, de los hoy empresarios y también de todos aquellos que sueñan con serlo.

Las herramientas de **La Revolución del Empleo** también van orientadas hacia la facilitación de acceso a los servicios financieros como créditos especiales y garantías complementarias, a la formación e incentivos de capitalización, a la asistencia técnica y al acompañamiento en la formulación de planes de negocios e implementación de los mismos.

Las distintas iniciativas están orientadas, en su mayoría, a fortalecer el sector formal de la economía, siendo necesario implementar políticas de inclusión productiva que permitan ampliar el acceso a oportunidades de generación de ingresos y de trabajo digno, en especial a la población en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad.

En el Plan de Desarrollo se encuentra explícito que la competitividad y la transformación productiva se tienen que construir sobre áreas donde ya existen fortalezas, creando ventajas competitivas superiores, entendidas como una rentabilidad por encima de la rentabilidad media del sector económico en el que la empresa se desempeña. Para ello, el Departamento tiene que asumir el reto de su

transformación, y el costo de no hacerlo será la continuidad de su rezago económico y social.

En estas circunstancias, La Guajira está obligada a cambiar y dar el salto cualitativo, ya que el siglo XXI se está caracterizando por la competencia entre sociedades que en sus territorios creen ventajas competitivas, es decir, regiones que puedan convertirse en “nichos competitivos y modernos”, en el contexto mundial, y en nichos “equitativos, incluyentes y participativos” en el ámbito nacional y local, que den origen a un territorio con alto nivel de vida, con facilidades para que sea visitada, hacer turismo, invertir, hacer empresa y vivir con gusto en ella²³.

Para ello durante el año 2008 la Comisión Regional de Competitividad de La Guajira diseñó el Plan de Competitividad, llamado; “**La Guajira, la esquina suramericana de las oportunidades**”, el cual contiene la Visión del Departamento al año 2032, que parte de la establecida en el Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011 y que tiene una dinámica tal, que permitirá que se ajuste al nuevo Plan Nacional de Desarrollo Nacional y Departamental.

El Plan de Competitividad se sustenta en cinco ejes estratégicos: diversificación productiva y exportadora; eco-etnoturismo; infraestructura; capital humano, ciencia tecnología e innovación; y fortalecimiento institucional.

En cada uno de los ejes fueron identificadas iniciativas que resultan pertinentes para diseñar y desarrollar una Política de Inclusión Productiva para el Departamento de La Guajira –PIP-.

23 SNC. Comisiones Regionales. Preguntas frecuentes. Documento de trabajo.

Cuadro N° 11.

Ejes estratégicos e iniciativas del plan de competitividad en La Guajira

Ejes estratégicos	Iniciativas pertinentes para la PIPG
<p>Diversificación productiva y exportadora</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agroindustria • Agronegocios • Pesca y acuicultura • Cultura emprendedora y exportadora • Incubación de empresas • Fomento a las Mipymes 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadena ovino-caprinos y productos lácteos • Producción de melón, patilla y paprika. • Cadena productiva regional y desarrollo de la pesca artesanal. • Pasantías y cátedras presencial y virtual sobre productividad y competitividad. • Acompañamiento, fortalecimiento y alianzas estratégicas. • Caracterización, asistencia técnica, acceso al crédito y a los mercados externos. • Fortalecimiento de las capacidades de generación de proyectos financiables para mipymes.
<p>Eco y etnoturismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalización y encadenamiento • Infraestructura Turística • Divulgación y Promoción 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo empresarial, clúster turístico, ampliación de oferta y atención a población vulnerable en zonas turísticas. • Mejoramiento de rancherías y otras posadas • marca región .
<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura básica • Transporte y movilidad • Infraestructura de las TICS 	<p>En cuanto a oportunidades para democratizar la inversión y promover las cláusulas sociales y de integración con equidad.</p>
<p>Capital humano, ciencia, tecnología e innovación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la cultura de la ciencia la tecnología y la innovación • Calidad y cobertura • Pertinencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación en segunda lengua. Enseñanza del Idioma Inglés • Articulación y desarrollo de educación media, vocacional, técnica y tecnológica. • Desarrollar el Observatorio Laboral.
<p>Desarrollo institucional y gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión del PRCG • Fortalecimiento de la SDDE • Acceso a la Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión gerencial del PRCG y Corporación Guajira Competitiva. • Formalización de la propiedad rural. • Reorganización administrativa y de gestión de la Secretaría de desarrollo económico . • Creación de centro de atención empresarial.

Fuente: Documentos de trabajo de la Comisión Regional de Competitividad de La Guajira

8. Barreras para la inclusión económica en La Guajira

Hablar de inclusión económica o productiva significa reconocer que existe algo a lo cual se desee ser incorporado e individuos que deseen ser parte de ese algo. Es hablar de las diferentes oportunidades de generación de ingresos y empleo que tiene la población económicamente activa en un territorio y para ello se requiere que el sector productivo, como mayor generador de estas oportunidades, establezca las condiciones en que demanda recursos disponibles en la sociedad.

En general, existen algunos factores que impiden o retrasan el acceso de las personas al sector productivo ocasionando, en algunos casos, que se dediquen a actividades improductivas o peor aún, a actividades ilícitas. A estos factores se les denomina barreras y de acuerdo con un análisis específico de La Guajira pueden ser las siguientes: estructurales, individuales y regionales.

Barreras estructurales

1. Crecimiento sostenible: Analizando las cifras regionales del DANE para el año 2009, se encuentra que La Guajira experimenta un crecimiento constante en el PIB. Sin embargo, estas cifras no reflejan el rezago por el cual atraviesa la economía del departamento y sus dificultades para generar fuentes sostenibles de trabajo productivo, con posibilidades de crecimiento positivo.

2. Políticas de acceso al mercado financiero: En su mayoría, las políticas financieras de fomento no llegan a las poblaciones con mayores dificultades de acceso, pues el sistema financiero tradicional, en salvaguardia

legítima de su negocio, exige garantías e historia crediticia que los emprendedores y microempresarios, por lo general, no están en capacidad de solventar.

3. Registros de informalidad comercial: No existe un estudio que determine la tasa de informalidad. Sin embargo, es evidente que esta situación resta posibilidades de acceso, no sólo a posibles líneas de crédito blando, sino a políticas de fomento que se estructuran desde el nivel central, razón por la cual se han implementado programas de formalización de unidades productivas que mejoren esta característica.

4. Orden público y seguridad: Se han registrado, al igual que en otras regiones del país, problemas de orden público derivados de la presencia de bandas criminales, delincuencia común, grupos armados al margen de la ley y narcotráfico, lo cual afecta significativamente la confianza de los empresarios al momento de tomar decisiones de inversión.

Barreras regionales

1. Infraestructura: Existen delicados problemas en materia de infraestructura los cuales afectan de manera negativa sus condiciones de competitividad y productividad.

La deficiencia de los servicios públicos (baja cobertura en acueducto y alcantarillado, deficiente y costoso servicio de energía eléctrica, deficiente servicio de recolección de residuos), un aeropuerto en Riohacha que solo ofrece un vuelo diario desde y hacia Bogotá, vías de acceso intermunicipales deterioradas, un desgaste pronunciado de la maya vial urbana, son algunos de los elementos que afectan el asentamiento de nuevas empresas e industrias que generen nuevas posibilidades de inclusión en los municipios del departamento.

2. Baja especialización productiva: A pesar de que hay presencia de grandes empresas explotadoras de recursos minerales, es muy poco el desarrollo productivo que se ha generado alrededor de ellas. Es notoria la ausencia de la industria transformadora, encargada de transferir y agregar valor a productos originados en la región que generen riqueza y, a su vez, nuevas posibilidades de empleo y emprendimiento. Esta situación se observa al analizar en el PIB sectorial que la base económica del departamento son el sector comercio y servicios.

2. Intermediación burocrática: Es prioritario establecer criterios y mecanismos de selección de personal que permitan una competencia ética y basada en méritos, en las opciones laborales que se derivan de las necesidades de contratación de personal en el sector público.

Barreras individuales

1. Bajo nivel escolar: Es bien sabido que cuanto más bajo es el nivel de escolaridad de las personas, mayores son sus posibilidades de encontrarse desempleados, recibir ingresos estables y vivir bajo constante amenaza de ser despedidos en ciclos de adversidad económica.

Se han realizado grandes esfuerzos para ampliar la cobertura educativa en niveles de educación básica, secundaria y universitaria, así como en la implementación de programas de alfabetismo. Sin embargo, es necesario continuar con los esfuerzos en temas de calidad educativa y en la ampliación de la oferta de formación para el trabajo, ajustada a la demanda del sector productivo.

2. Capital de trabajo: La imposibilidad de acceder a recursos financieros que permitan a los pequeños empresarios incrementar su capital de trabajo es una barrera que en ocasiones no permite superar los niveles de emprendimientos de subsistencia.

3. Desnutrición: Invertir en nutrición es fundamental para elevar la productividad de las personas y fomentar el desarrollo económico de la región. La buena nutrición mejora la capacidad física e intelectual de las personas, mejora el desempeño escolar y disminuye las enfermedades y la mortalidad infantil. La desnutrición perpetúa la pobreza al ocasionar pérdidas importantes en la productividad de las personas.

Desde 2008, la Administración Departamental puso en marcha el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional “La Guajira sin Jamushi-ri” que ha logrado importantes avances en esta materia.

4. Resistencia a la asociatividad: Una manera de contribuir a la lucha contra la exclusión social es desarrollando el tejido asociativo necesario. Solo en la medida en que este tipo de procesos se consoliden y sirvan como ejemplo a población en pobreza extrema, con un debido acompañamiento y alianzas comerciales activas, se podrá vencer la resistencia que hoy existe a esta figura de trabajo mancomunado.

9. La PIP: criterios generales y eslabonamientos de la cadena de inclusión

La Política de Inclusión Productiva de La Guajira se orienta a contribuir, restablecer y garantizar los derechos económicos de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, mediante estrategias que amplíen las oportunidades de empleo y generación de ingresos. Todo esto con el enfoque de Desarrollo Humano, en el cual se reconoce a las personas como sujeto de derechos; con una perspectiva poblacional que permita identificar las características y potencialidades de los diferentes grupos y reconocer a los individuos como sujetos de derecho y coadyuvar a construir autonomía en el ejercicio de los mismos y una perspectiva territorial que apoye el desarrollo de las capacidades locales.

Esta doble perspectiva poblacional y territorial conduce a que la PIP tenga como referentes importantes el Plan de Desarrollo de La Guajira 2008-2011 y el Plan Regional de Competitividad, igualmente es orientador en la construcción de la PIP el Documento CONPES 3616: “Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”.

Igualmente, existen dinámicas que se han adelantado en el territorio que pueden fortalecer las acciones de generación de oportunidades de ingresos y empleo, que resultan pertinentes para la puesta en marcha de la **PIP**:

- El trabajo previo que se viene desarrollando en La Guajira con los vendedores informales de combustible ilícito por parte de la alianza Ecopetrol, SENA y Cámara de Comercio de la Guajira, con el fin de apoyar a esta población a través de capacitaciones en diferentes áreas.

- La estructuración de planes de negocios agrícolas y su financiación con capital semilla, por parte de Acción Social, Corpoguajira, Inco-der y el Banco Agrario.

El primer eslabón de la cadena es la **CAPACITACIÓN**, la cual debe responder a los requerimientos del mercado de trabajo, lo cual implica conocer los perfiles ocupacionales actuales y futuros en los distintos sectores económicos, identificar las experticias de las personas a formarse y buscar acuerdos con empleadores para la vinculación de estas personas.²⁴

Este eslabón se consolida mediante la implementación de los servicios del Centro de Emprendimiento y Empleabilidad “La Guajira Emprendedora” y del Estudio de Perfiles Ocupacionales que se adelanta para el sector de Infraestructura, el cual fue definido por la Gobernación como prioritario, debido a la capacidad que tiene el sector de la construcción de generar oportunidades de empleo, aprovechando los megaproyectos, públicos y privados que se están implementando en La Guajira.²⁵

Otros aspectos que merecen atención son los que conciernen a las jornadas de capacitación y la intensidad horaria, ya que la población sujeto de la política requiere que estas sean ajustadas a sus posibilidades, con el fin de evitar la deserción, así como de orientación para la preparación de hojas de vida y participación en entrevistas.

El segundo eslabón de la cadena de inclusión es **LA INTERMEDIACIÓN EN LOS MERCADOS** correspondientes. En el caso del empleo es necesaria la intermediación laboral, ya sea a través del SENA, del Centro de Emprendimiento y Empleabilidad “La Guajira Emprendedora”, de gestiones directas o a través de la inversión pública. En el caso del emprendimiento, la intermediación es fundamental para la supervivencia de las unidades productivas. Frecuentemente se realizan eventos de promoción a unidades productivas o microempresarios y ruedas de negocio y particularmente Expoguajira ha sido creada para ser la vitrina comercial de los empresarios del Departamento.

24 Por una Sola Cartagena, Política de Inclusión Productiva para la Población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

25 Los megaproyectos que hacen parte del Estudio de Perfiles Ocupacionales que realiza el PNUD son: Plan de Infraestructura Turística, Plan Departamental de Agua, Plan de Infraestructura Deportiva, Plan de Infraestructura Educativa, Salinas de Manaure Ltda., MPX, Puerto Brisa y el Hotel Waya Guajira.

Generalmente cada programa ejecutado por las unidades de emprendimiento de SENA, la Universidad de La Guajira, el Programa de Reconversión Socio Laboral de los Pimpineros, Pastoral Social, entre otros, cuenta con un espacio diseñado para que los emprendedores ofrezcan sus productos y servicios y se creen oportunidades de negocio.

El tercer eslabón es el **FINANCIAMIENTO**. Este es quizás el que presenta más barreras a la entrada por los requerimientos del sistema financiero, tales como el nivel de ingresos, la historia crediticia, los activos financieros y no financieros, las elevadas tasas de interés, entre otras. Este elemento comprende tanto el ahorro, como el acceso a capital semilla, al microcrédito y la bancarización.

En tal sentido, se han diseñado algunas estrategias para permitir el acceso de los más pobres a los recursos financieros, pero para sectores específicos (transportadores, artesanos, ex pimpineros), a través del sistema financiero (si hay la suficiente flexibilidad) o sino a través de organizaciones privadas. También están presentes un número importante de empresas dedicadas a ofertar servicios financieros, entidades como Banco de la Mujer, Fundación de la Mujer, Bancamía, Finamérica, las cuales prestan servicios de micro financiamiento a la población del sector rural y urbano.

Es pertinente estructurar una red de entidades de primer y segundo piso que permita el acceso oportuno y fácil de recursos financieros para las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, adecuando los programas que el Gobierno Departamental tiene a partir de su programa “La Revolución del Empleo”.

El **ACOMPañAMIENTO**, junto con el **SEGUIMIENTO** y la **EVALUACION**, son los últimos eslabones de la cadena de inclusión que permiten asegurar la adecuada ejecución de los recursos y hacer los ajustes necesarios para consolidar el negocio y evitar su liquidación.²⁶ También es necesario implementarlo para la intermediación laboral con el fin de poder reorientar las acciones de asesoría o intermediación que permitan enfrentar los retos que exige el mercado laboral.

26 Por una Sola Cartagena, Política de Inclusión Productiva para la Población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

10. Componentes y estrategias de la política de inclusión productiva de La Guajira

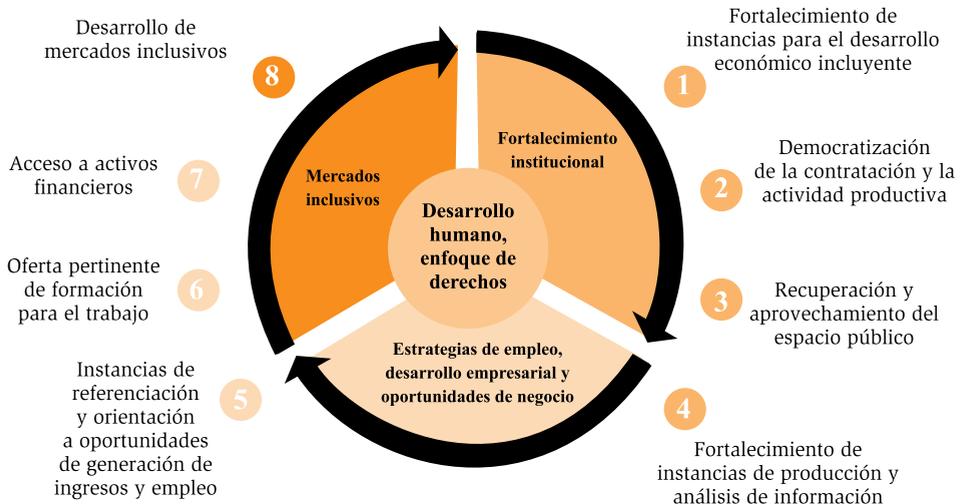
Teniendo en cuenta las barreras a la inclusión y los eslabones de la cadena de inclusión, la Política de Inclusión Productiva de La Guajira se presenta como una alternativa para articular las iniciativas locales y nacionales, públicas y privadas que permitan contrarrestar las barreras cuyo propósito central es “enfrentar una de las trampas de la pobreza, tal vez la de más difícil superación: la exclusión de importantes sectores de la población de las oportunidades de generación de ingresos y empleo por sus bajos niveles de formación, sus frágiles derechos de propiedad y las barreras de acceso a activos productivos”.²⁷

En este orden de ideas, la inclusión productiva debe ser vista y abordada como un proceso a partir de tres componentes prioritarios: i) fortalecimiento institucional, ii) estrategias de empleo, desarrollo empresarial y oportunidades de negocio, y iii) mercados inclusivos.

Cada uno de esos componentes tiene estrategias pertinentes que se han convertido en acciones concretas con objetivos claros de intervención conjunta con la Gobernación -interlocutor de primer orden para esta Política-, en alianza con los gobiernos municipales y la Comisión Regional de Competitividad de La Guajira. La ilustración No. 4 muestra esquemáticamente los 3 componentes señalados.

²⁷ La academia se ha referido como “trampas de la pobreza” a aquel círculo vicioso que enfrentan las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad: procesos culturales, sociales y económicos que reducen sus potencialidades y que a su vez nutren las barreras que no las dejan salir de dicha situación.

Gráfico No 4.
Componentes y estrategias del Desarrollo Económico Incluyente



COMPONENTE I: Fortalecimiento institucional

1. Fortalecimiento de instancias para el Desarrollo Económico Incluyente –DEI-

Esta estrategia busca responder a la debilidad institucional y a la ausencia de instancias interlocutoras de las diferentes iniciativas públicas o privadas de inclusión productiva. Este fortalecimiento de capacidades institucionales comprende: la creación o fortalecimiento de unidades o secretarías de desarrollo económico con enfoque incluyente en la administración territorial; la promoción de Instituciones de la sociedad civil y la formulación, socialización y apropiación de una política de inclusión productiva para los territorios.²⁸

Dentro de las prioridades del plan de trabajo definido en el “memorándum de entendimiento MOU”, firmado entre el PNUD y la Gobernación de La Guajira está la asistencia técnica para crear capacidades en la Secretaría de Desarrollo Económico en cuanto a estrategias de empleo y oportunidades de generación de ingresos; el diseño, formulación y aprobación de una Política de Inclusión Productiva en forma

28 PNUD. Proyecto de Desarrollo Económico Incluyente. 2011.

concertada con actores públicos y privados y el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo Económico.

A la fecha, el proyecto DEI ha fortalecido las acciones de inclusión productiva de la Secretaría de Desarrollo Económico, actividad que permite una articulación de esta dependencia con las estrategias del proyecto y por ende una mirada incluyente sobre la población en pobreza y vulnerabilidad. De otra parte, con el fin de articular la oferta institucional éste ha sido priorizado como una iniciativa dentro del eje de Diversificación Productiva y Exportadora en el Plan de Competitividad de La Guajira.

2. Democratización de la contratación y de la actividad productiva

Esta estrategia busca identificar y promover las posibilidades y alternativas que existen para democratizar la contratación pública y apoyar las unidades productivas de sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esto a través del diseño e implementación de cláusulas sociales de empleabilidad que permitan el desarrollo de incentivos para que en los procesos de contratación y actividad productiva se vincule mano de obra y unidades de negocio como proveedores locales especialmente de la población sujeto.

La inversión y el gasto público son una de las principales fuentes del dinamismo económico de las entidades territoriales y por ello constituyen un medio para incentivar el empleo –directo e indirecto– y la generación de ingresos de la población en vulnerabilidad²⁹.

3. Recuperación y aprovechamiento del espacio público

El espacio público en muchas ciudades se ha convertido en un lugar receptor en donde la población en situación de pobreza y vulnerabilidad adelanta actividades informales que les permiten resolver temporalmente su carencia de recursos económicos para la subsistencia.

Con esta estrategia se pretende buscar soluciones a esta problemática, reconociendo que es una alternativa para la población sujeto, pero que los condena a continuar en actividades de bajos ingresos y baja productividad.

²⁹ Ibidem.

Actualmente la Gobernación de La Guajira ha puesto en marcha el “Plan de Infraestructura Turística” con el fin de realizar reparaciones o construcción de sitios turísticos en algunos municipios del departamento, las cuales generarán una importante dinámica económica en cada sitio y que debe realizarse de manera planificada para evitar ocupación del espacio físico en forma desorganizada.

Para ello se ha iniciado un plan piloto en uno de los sitios a intervenir, el llamado “Parador Turístico de 4 vías”, abordándolo desde una visión integral, que vaya más allá de la perspectiva restrictiva de su uso y permita contribuir a la realización de actividades productivas organizadas y sostenibles en el Parador y replicar la experiencia en los otros sitios turísticos.

4. Fortalecimiento de instancias de producción y análisis de información

Una condición fundamental para la toma de decisiones y el ejercicio de formular y ejecutar las políticas sociales y económicas, es disponer de toda la información veraz, oportuna y pertinente, que provenga de una fuente que tenga credibilidad y sea referente para los territorios.

Esta estrategia busca apoyar en lo local la consolidación de un sistema de información y de una instancia de referencia, como los observatorios de mercado laboral, para la caracterización y análisis de la información socioeconómica de la población en extrema pobreza y vulnerabilidad, así como para la identificación de potenciales productivos y de competitividad local.

En La Guajira no existe una instancia que se encargue de estas investigaciones y por eso se ha iniciado el proceso de concertación entre las principales instituciones, públicas y privadas que producen información importante y que a su vez estarían interesados en obtener información, con el fin de que articulen esfuerzos en la creación y puesta en marcha del Observatorio del Mercado Laboral de La Guajira.

Componente II: Estrategias de empleo, desarrollo empresarial y oportunidades de negocio

5. Instancias de referenciación y orientación a oportunidades de generación de ingresos y empleo

A partir de esta estrategia se pretende implementar por lo menos un Centro de Referenciación a Oportunidades de Empleo e Ingreso que preste servicios integrales a la población mayor de 18 años en situación de pobreza y vulnerabilidad, en torno a oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimiento. Todo esto atendiendo los distintos eslabones de la cadena de inclusión productiva: formación y capacitación, intermediación de mercados (laboral, de bienes y servicios) y financiamiento y acompañamiento, respondiendo a los requerimientos de la oferta y demanda sectoriales y a los intereses y experticias de la población sujeto de vinculación.

Gracias a la identificación que hace el SISBEN y a la información de la Red Unidos sobre las personas y las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, esta estrategia se ha propuesto la meta de priorizar sus acciones en esta población mediante la orientación de la misma en dos rutas: emprendimiento y empleabilidad.

Una vez hecha esta identificación, los Centros de Referenciación y Orientación prestan servicios de: i) articulación y referenciación de la oferta institucional nacional y local, ii) intermediación laboral, iii) formación mediante cápsulas de conocimiento de formación pertinente para el trabajo y de creación y fortalecimiento de competencias productivas, iv) acompañamiento y asesorías especializadas hacia capacidades laborales y unidades productivas de la población usuaria, y iv) microfinanciamiento mediante la referenciación a microfinancieras y apoyo a la conformación de fondos de recursos para apalancamiento de planes de negocios y fortalecimiento empresarial.³⁰

6. Oferta pertinente de formación para el trabajo

Esta estrategia busca identificar las ocupaciones y los requerimientos específicos del mercado laboral a través del estudio de las necesidades

³⁰ Ibidem, pág. 15.

actuales y futuras del sector productivo y, en consecuencia, promover respuestas formativas pertinentes por parte de los centros de formación y capacitación para el trabajo.³¹

Actualmente se adelanta el Estudio de Perfiles Ocupacionales para el sector de infraestructura, específicamente para 8 megaproyectos públicos y privados que se están desarrollando en distintos municipios. Este sector fue definido como prioritario a partir de las metas que el Gobierno Departamental se trazó en el Plan de Desarrollo 2008 -2011 que buscan adecuar o construir instituciones educativas, escenarios deportivos, sitios turísticos e infraestructura de alcantarillado y acueducto, todas ellas con un gran volumen de inversión pública, que necesariamente requieren articular la demanda de mano de obra, bienes y servicios con los intereses y experticias de la población en pobreza y vulnerabilidad. El éxito de este proceso conllevará la articulación con las instituciones educativas para el desarrollo de una oferta de formación dirigida a la población sujeto, que sea sostenible y pertinente a los requerimientos del mercado de trabajo.

7. Acceso a activos financieros

Esta estrategia surge como respuesta a uno de los principales factores que propician y ponen en vulnerabilidad a los individuos frente a una situación de crisis: la ausencia de propiedad o tenencia de activos financieros. Dadas las características de la población sujeto, el acceso a los recursos financieros es un eslabón clave en la cadena de inclusión económica.

Se propone inicialmente el fomento de mecanismos de acceso a servicios financieros, que sirvan como motor de sostenibilidad para actividades productivas de la población sujeto que sea atendida en el Centro de Emprendimiento y Empleabilidad y que tenga planes de negocio estructurados.

31 Ibidem, pág. 16.

Componente III: Mercados inclusivos

8. Desarrollo de mercados inclusivos

Esta estrategia tiene como objetivo desarrollar acciones para que los mercados puedan crecer y desarrollarse incluyendo a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Es decir, busca crear las condiciones para que los mercados sean “pro-pobres”, es decir, que promuevan la inclusión de comunidades de bajos ingresos en las cadenas de valor de las empresas, ya sea como clientes, empleados, proveedores o propietarios.

Los negocios inclusivos son un concepto que trasciende las prácticas filantrópicas y de responsabilidad social empresarial. Su desarrollo a diferentes niveles del mercado (sectores, instituciones y empresas) los hace una de las estrategias más poderosas para lograr el fortalecimiento del tejido social con impacto positivo en las dinámicas económicas regionales pudiendo ser incluidos como pilar de los programas de gobierno, locales y nacionales.³²

El Plan Regional de Competitividad de La Guajira prioriza como objetivos estratégicos la inserción a mercados nacionales e internacionales y el encadenamiento productivo, la *-PIP-* establece como una de las acciones de mayor impacto el desarrollo de negocios que propicien espacios de articulación de oferta local nacional e internacional con un enfoque de inclusión. En este orden de ideas, las acciones que puedan implementarse en estas estrategias permiten el cumplimiento de los objetivos de la CRC y la PIP de La Guajira.

32 Ibidem.

11. Validación, socialización y formalización de la PIP

Con el fin de garantizar una apropiación colectiva de la política, se realizará un amplio proceso de validación y socialización en las siguientes instancias y espacios representativos de la ciudad:

- Comisión Regional de Competitividad de La Guajira.
- Consejo Departamental de Política Social.
- Consejo de Gobierno.
- Medios de comunicación.

Igualmente, con el fin de dar a esta política el carácter indicativo y orientador para el Departamento, se recomienda se formalice mediante una Ordenanza expedida por la Asamblea Departamental.

12. Seguimiento, monitoreo y evaluación de la política

La coordinación y el seguimiento de la PIP estarán en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico Departamental quien lidera el Grupo denominado Grupo de Desarrollo Económico Inuyente que hace parte de la Comisión de Competitividad.

A las reuniones de seguimiento y monitoreo podrán ser invitados representantes del sector privado y de la sociedad civil, los medios de comunicación y representantes de organismos internacionales vinculados al desarrollo e implementación de la PIP.

Este grupo estará encargado de:

- Gestionar recursos para dar viabilidad financiera y técnica a los proyectos de las diferentes líneas estratégicas.
- Articular todos los actores sociales locales que sean necesarios para generar procesos de participación e inclusión.
- Promover que se pongan en operación todos los proyectos de la presente política.
- Propiciar la integración de todos los procesos de desarrollo económico que se lleven a cabo en el Departamento con la Política de Inclusión Productiva.
- Integrar la Política de Inclusión Productiva a las políticas públicas de seguridad alimentaria, juventud, género, y discapacidad, que se construyan para atender a los distintos grupos poblacionales.
- Presentar periódicamente informe a la Comisión Regional de Competitividad.

Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2011
en los talleres de



Calle 78 N° 29B - 44 / pbx 2508244 / Bogotá, Colombia
www.impresoediciones.com / comercial@impresoediciones.com



La Guajira es uno de los departamentos con mayor potencial para alcanzar niveles satisfactorios de desarrollo sostenible y equitativo para sus habitantes, entre otras razones, por la excelente ubicación geográfica, la riqueza de sus suelos, recursos naturales y diversidad cultural y étnica que constituyen una gran oportunidad para el crecimiento.

