

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

**La pobreza en Riohacha:
diagnóstico, análisis y propuestas**

Por: Diana Ricciulli-Marín
César Arismendi
Eduardo Romero

Núm. 275
Diciembre, 2018



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

La pobreza en Riohacha: diagnóstico, análisis y propuestas*

Diana Ricciulli-Marín[†]
Banco de la República

Cesar Arismendi[‡]
Centro de Pensamiento Guajira 360°

Eduardo Romero[§]
Centro de Pensamiento Guajira 360°

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

El objetivo número uno de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas dicta que para el año 2030 se debe erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones en todo el mundo. Colombia ha realizado avances en esta línea y las cifras muestran que entre 2010 y 2017 la pobreza monetaria se redujo al pasar del 37,2% al 26,9%. Sin embargo, aún existen rezagos en esta materia y prueba de ello es Riohacha, ciudad que mantuvo constante su incidencia en 46,9% para este periodo de tiempo. El presente artículo realiza un diagnóstico detallado de la pobreza en la capital de La Guajira y presenta las inversiones necesarias para avanzar en su superación. Los principales indicadores revelan que el empleo informal, el bajo logro educativo y la falta de acceso a servicios básicos son las privaciones con mayor recurrencia en los hogares. Además, estas se concentran en la periferia y la zona rural dispersa, en donde coinciden con un alto porcentaje de población indígena. A partir de los resultados, se propone una intervención integral en cuatro sectores: educación, empleo, vivienda y servicios públicos, cuyo costo total se estima en 372,7 millones de dólares para el periodo comprendido entre 2019 y 2030.

Palabras clave: Riohacha, pobreza, políticas públicas.

Clasificación JEL: I32, I38, D63.

* Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Jaime Bonet, Jilmar Robledo, Karina Acosta y Karelys Guzmán.

[†] Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República en Cartagena. Comentarios y sugerencias a esta versión del documento pueden ser enviados al correo driccima@banrep.gov.co.

[‡] Director del Centro de Pensamiento para el Desarrollo Guajira 360.

[§] Investigador del Centro de Pensamiento para el Desarrollo Guajira 360.

Poverty in Riohacha: diagnostic, analysis and proposals

Diana Ricciulli-Marín
Banco de la República

Cesar Arismendi
Centro de Pensamiento Guajira 360

Eduardo Romero
Centro de Pensamiento Guajira 360

The working paper series **Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana** is published by Banco de la República (Central Bank of Colombia). The findings and opinions are those of the authors and do not reflect the views of Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

The number one sustainable development goal of the United Nations establishes that, by 2030, poverty should end in all its forms everywhere in the world. Colombia has made progress in this area: between 2010 and 2017, monetary poverty in the country fell from 37.2% to 26.9%. However, there are still challenges to overcome, and proof of this is Riohacha, a city that maintained poverty rate constant at 46.9% during this period. The main objective of this document is to present a detailed study of poverty in Riohacha and the necessary investments to advance in its solution. The main indicators reveal that informal employment, low educational attainment, and lack of access to basic services, are the most recurrent deprivations in households. In addition, these are concentrated in the periphery and the dispersed rural area, where there is also a large percentage of indigenous population. Based on the results, an intervention is proposed in four sectors: education, employment, housing, and public services. The total cost of the proposal is estimated at 372.7 million dollars for the period between 2019 and 2030.

Keywords: Riohacha, poverty, public policy.

JEL Classification: I32, I38, D63.

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	1
2. Breve reseña histórica.....	3
3. Indicadores de pobreza	10
3.1. Vivienda y servicios públicos domiciliarios	16
3.2. Educación.....	18
3.3. Empleo informal	21
3.4. Pobreza rural	24
4. Dimensión espacial.....	25
4.1. Ordenamiento territorial de Riohacha.....	26
4.2. Mapas de pobreza	27
5. Intervenciones propuestas.....	37
5.1. Educación.....	37
5.2. Empleo	42
5.3. Vivienda y servicios públicos domiciliarios	44
5.4. Fortalecimiento institucional	47
6. Conclusiones.....	50
Referencias bibliográficas	52

1. Introducción

El crecimiento económico en Colombia durante las últimas décadas ha venido acompañado de una importante reducción de la pobreza. De acuerdo con el DANE, entre 2010 y 2017, el porcentaje de personas en condición de pobreza monetaria en el país se redujo en más de diez puntos porcentuales (pp), pasando de 37,2% a 26,9%. Sin embargo, no todas las ciudades han logrado avanzar al mismo ritmo del agregado nacional. Por ejemplo, entre las 23 ciudades principales e intermedias, la que más avanzó en este periodo fue Pasto con una reducción de 23pp (de 43,2% a 20,2%), mientras que la que menos lo hizo fue Riohacha, en donde la incidencia de pobreza monetaria se mantuvo en 46,9%.

La geografía económica del país está estrechamente ligada a los resultados desiguales en materia de pobreza (Ramírez, 2016). En efecto, la ciudad de Riohacha, además de presentar el menor avance en reducción de pobreza, ocupa los últimos lugares en desempeño económico. En 2016, su PIB per cápita fue de 7,9 millones de pesos, 44,5% del PIB per cápita nacional y el menor entre las 23 ciudades principales e intermedias del país.

Lograr un mayor crecimiento económico es sin duda indispensable para impulsar el desarrollo de Riohacha. No obstante, su ausencia no justifica la persistencia en las precarias condiciones de vida de sus habitantes. De acuerdo con las Naciones Unidas (2015), la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones en todo el mundo constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Todos los seres humanos, sin excepción alguna, deben poder realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

Para cumplir con lo anterior, se deben crear instituciones que aseguren el acceso a servicios básicos, como educación, salud, saneamiento básico y agua potable, así como a una vivienda digna. Es indispensable el desarrollo de infraestructura que conecte zonas rurales y urbanas, los barrios pobres con los sectores más prósperos de la ciudad y en general, los lugares más avanzados con las zonas rezagadas. De igual forma, en el desarrollo de lo anterior, será esencial conocer cuáles son las principales necesidades de la población, dónde se concentra

la pobreza, cuántos pobres habitan en cada uno de los barrios y corregimientos de la ciudad y qué características comparten sus habitantes.

Con miras a dar respuesta a las anteriores preguntas, el objetivo principal de este documento es realizar un diagnóstico detallado de la pobreza en Riohacha y presentar las inversiones necesarias para avanzar en su superación. El diagnóstico se extiende en el tiempo y el espacio, analizando algunos de los hechos históricos más importantes y caracterizando las necesidades a través de los distintos barrios y corregimientos de la ciudad. Adicionalmente, y teniendo en cuenta el carácter multidimensional de la pobreza, las inversiones planteadas abarcan cuatro sectores distintos: educación, empleo, servicios públicos domiciliarios y vivienda.

Existen diversos estudios que han abordado el tema de la pobreza en la capital de La Guajira. Sin embargo, ninguno cuenta con el enfoque propuesto en este caso. La Cámara de Comercio de La Guajira (2017) dentro de un informe socioeconómico del Departamento, presenta la evolución reciente de los principales indicadores de pobreza y desigualdad en la ciudad. Por su parte, la Alcaldía de Riohacha (2015) como parte de la elaboración del Plan de Desarrollo 2016-2019, presentó una caracterización de la pobreza y de sus variables relacionadas para el periodo 2012 a 2015. Igualmente, el PNUD (2014) en línea con su Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio, elaboró un diagnóstico socioeconómico de La Guajira en donde incluyó algunos indicadores para el caso específico de Riohacha. En general, la mayoría de los estudios existentes analizan variables agregadas sin ahondar mucho en las diferencias existentes al interior de la ciudad.

Este artículo se divide en seis secciones. La segunda presenta una breve reseña histórica de Riohacha; la tercera expone los principales indicadores de pobreza y exclusión social; la cuarta realiza un análisis espacial de la pobreza a través de los distintos barrios y corregimientos; la quinta presenta una propuesta de inversiones necesarias para cerrar la brecha en pobreza con respecto al promedio de las principales ciudades; y finalmente, la última sección expone las conclusiones de la investigación.

2. Breve reseña histórica

La historia de Riohacha se remonta al hallazgo de bancos de perlas en las costas del Cabo de la Vela hacia 1538. Comerciantes de la isleta de Cubagua, cerca de la isla Margarita, llegaron por primera vez a estos territorios para dedicarse a la explotación de los yacimientos descubiertos. En los primeros años de establecidos fundaron la ciudad de Nuestra Señora de Los Remedios del Cabo de la Vela y tiempo después, en 1545, se trasladaron hacia a las orillas del Río de la Hacha, en donde además de los vecinos hispanos, terminaron habitando centenares de indígenas y esclavos¹ (Guerra, 2000).

Las primeras instituciones económicas y políticas giraban en torno al comercio de perlas, favoreciendo los intereses de quienes se dedicaban a este negocio. El comercio ilegal de esclavos y la evasión del quinto real eran algunas de las prácticas comunes, que ante la escasez de mano de obra y ubicación estratégica del territorio, resultaban beneficiosas para el desarrollo de esta actividad. Según Trejos y Luquetta (2014), para los representantes del Estado Monárquico resultaba más beneficioso permitir este tipo de comercio que atacarlo. Los consejeros del rey calculaban que el contrabando que entraba por estos puertos ascendía a seis millones de pesos, mientras que el comercio legal no superaba los dos millones (González-Plazas, 2008).

El dominio de ostrales de perlas permitió a los riohacheros e indígenas *Guajiros*² establecer vínculos importantes con ingleses, franceses y holandeses, con quienes intercambiaban perlas por otros elementos occidentales como licor, telas, ganado de todo género, armamento y pólvora. Este vínculo se fortaleció en 1634 con la caída de Curazao en manos de los

¹ Fray Pedro Simón comenta en sus Noticias Historiales de 1627, las circunstancias que llevaron al traslado de la población desde el Cabo de la Vela hasta el Río de la Hacha: “*Lo primero no tener agua para beber, piedra ni madera para edificar casas, ni aun leña para el servicio, lo segundo verse tan infestados de los goagiros y cocinas que los perseguían de manera que las más de las veces que salían a traer agua para beber de unos jagüeyes que estaban tierra adentro apartados de las rancherías les había de costar muertes o sangre*”.

² Según Guerra (2000), las fuentes históricas de la época se refieren a los indígenas cercanos al Río de la Hacha con el apelativo de *Guajiros*.

holandeses, lo que permitió establecer una base permanente para el comercio y convirtió a la península de La Guajira en uno de los principales puntos de entrada y salida de mercaderías ilegales hacia el interior del continente (Guerra, 2000). En otras palabras, Riohacha se constituyó como parte de lo que Bassi (2017) denomina *territorios acuosos* del Caribe. Según el autor: “*El mar no puede concebirse como un simple intervalo entre puertos (...) era un espacio acuático y aterrizado de interacciones sociales, una región distinguible de bordes sueltos pero marcadores claros. Era un territorio acuoso*”.

Entre 1778 y 1843, la ciudad de Riohacha pasó de tener 3.966 habitantes a 16.734 (Guerra, 2000). Este gran crecimiento demográfico surgió en paralelo a un aumento de las actividades comerciales. Sin embargo, esto seguía sin reflejarse en mejores condiciones de vida para la población. En 1843, el gobernador de Riohacha comentaba sobre la situación del territorio: “*En esta provincia, especialmente donde no hay hombres de fortuna, y en que con propiedad puede decirse que todos sus habitantes son pobres, se miraría como un tirano al magistrado que quisiera con violencia hacerles llevar sus deberes*”³.

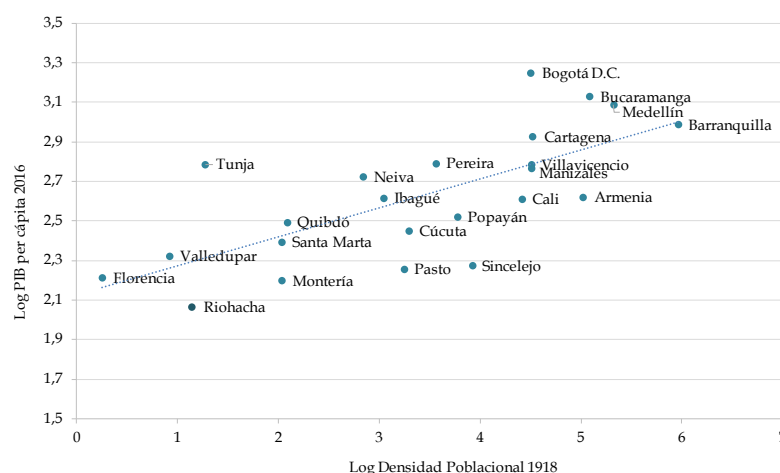
En la segunda mitad del siglo XIX, además de las perlas, la base productiva se había ampliado a la ganadería, la explotación de sal, algunas especies forestales como el palo de tinte y dividivi⁴, entre otros. De acuerdo con Vilorio (2013), la mayoría de esta producción terminaba en manos de extranjeros, quienes la exportaban a las islas del Caribe, Venezuela, Estados Unidos y Europa. El autor resalta además la escasa vigilancia estatal y la baja presencia institucional que caracterizaba el desarrollo de estas actividades, generando altas ganancias para los comerciantes sin importantes repercusiones sobre el desarrollo de la ciudad.

³ Citado en Posada (1998). *Memorias del Gobernador de Riohacha*, Riohacha, 1843, p. 5.

⁴ El dividivi es una planta que se utilizaba en las labores de curtiembres de cueros y como colorante natural. Este se exportaba a Alemania, vía Puerto de Hamburgo, en donde se usaba como colorante para las telas producidas durante la primera revolución industrial europea.

El atraso económico era evidente a inicios del siglo XX. Siguiendo a Acemoglu, Johnson, y Robinson (2002), la densidad poblacional es tomada como una proxy de la prosperidad económica en 1918. A partir de esta variable se obtiene que, entre las principales ciudades de Colombia, en 1918 Riohacha ocupaba el tercer lugar con menor desempeño económico, una posición que no lograría superar en las décadas siguientes. Al comparar la densidad poblacional en 1918 con el crecimiento económico, medido a través del PIB per cápita de un siglo más tarde, Riohacha se destaca por la persistencia en su bajo posicionamiento (Gráfico 1).

Gráfico 1. Densidad poblacional 1918 y PIB per cápita 2016



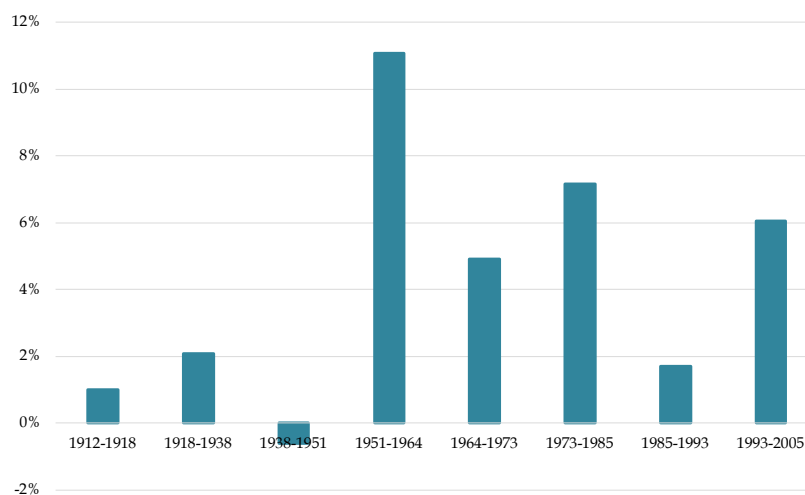
Fuente: Indicador de Importancia Económica Municipal DANE 2016, Censo de Población DANE 1918 y cálculos de los autores.

Al no contar con información desagregada para la actividad económica de Riohacha en el siglo XX, las dinámicas de crecimiento poblacional brindan una aproximación a los principales acontecimientos en este ámbito. El Gráfico 2 presenta las tasas de crecimiento promedio anual de la población de Riohacha para los períodos comprendidos entre 1912 y 2005.

Como se puede observar en el Gráfico 2, las dinámicas poblacionales presentaron importantes variaciones a lo largo del siglo. Entre 1938 y 1951 se observa una caída con una tasa de crecimiento promedio anual negativa cercana a -1%. Ezpeleta (2000) señala al respecto que la aparición de Maicao en 1927 y de Uribia en 1935, condujo a una pérdida de

protagonismo comercial en Riohacha, motivando a sus habitantes a emigrar hacia otras ciudades. En la época, según el autor, se escuchaban algunos dichos como: “*conozca a Riohacha antes de que se acabe*” o “*quien salga de último del pueblo que apague la luz*”.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento poblacional promedio anual, 1912-2005



Fuente: Censos de población DANE y cálculos de los autores.

Al anterior fenómeno se sumaban las recurrentes sequías, que terminaron por expulsar a otro gran sector de la población. Según comenta Homer Aschmann, un geógrafo que visitó La Guajira a comienzos de la década de 1950: “*Durante las recurrentes sequías, cuando se secan los pozos y los escasos pastos se acaban, los indígenas deben vender sus ganados o dejarlos morir y la emigración se hace necesaria. Tal vez unos 20.000 guajiros se han ido a Maracaibo donde trabajan como obreros no calificados y forman casi toda la población del barrio Ziruma en el sector norte de esa ciudad (...)*”⁵

Solo hasta la creación de la intendencia de la Guajira en 1954 y la posterior creación del Departamento en 1964, Riohacha recobraría su importancia, reflejándose esto en una recuperación de la tasa de crecimiento anual de su población entre 1951 y 1964 (Gráfico 2). En particular, durante los últimos años de este periodo se viviría un auge importante del

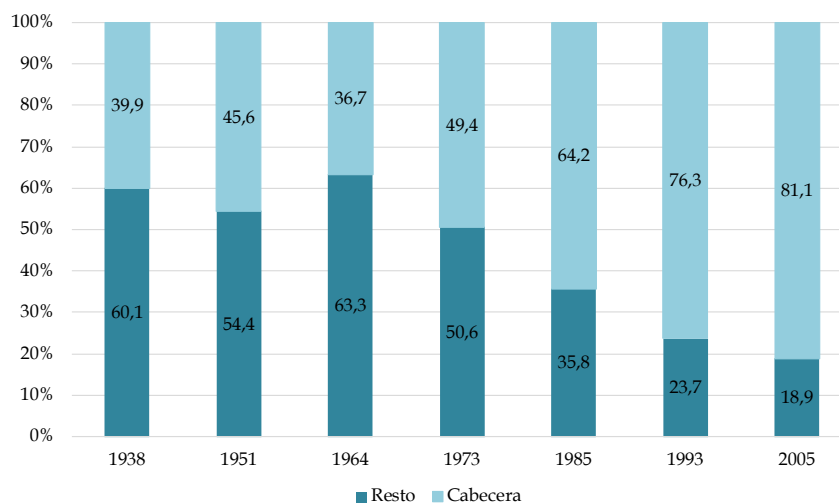
⁵ Tomado de (Aschmann, 1960).

comercio, profundizado por una revaluación de la tasa de cambio real entre 1960 y 1964 (Meisel, 2007).

Si se sigue la historia contada a través de las tasas de crecimiento de la población, el siguiente pico se observa en 1973-1985, periodo que coincide con el auge de las exportaciones ilegales de marihuana, más conocido como la bonanza marimbera. De acuerdo con Britto (2013), esta fue impulsada por diversos factores internos y foráneos, entre ellos, el descontento de campesinos con algunas reformas económicas y políticas adelantadas por el Estado, y la creatividad empresarial de contrabandistas que buscaban un negocio más lucrativo que las manufacturas y el café. La confluencia de estos y otros factores condujo al auge de este negocio y en consecuencia, al establecimiento de una clase social de nuevos ricos, quienes pasaron de ser pequeños propietarios marginados de las zonas rurales a ser dueños de grandes y elegantes casas en Barranquilla y Santa Marta (Carabalí, 2009).

El ascenso social sumado al fenómeno de urbanización que fue común para todas las ciudades del país, generó un importante desplazamiento poblacional desde las zonas rurales hacía las urbanas. El porcentaje de la población viviendo en la Cabecera pasó de representar el 36,7% en 1964 al 64,2% en 1985 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Porcentaje de la población en Cabecera y Resto, 1938-2005

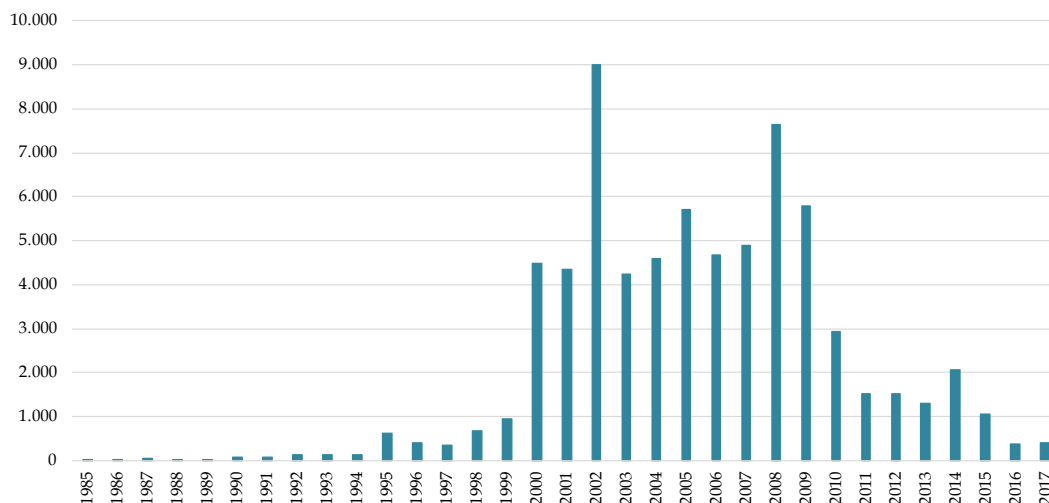


Fuente: Censos de población DANE y cálculos de los autores.

Pero más allá del ascenso social y la rápida urbanización, las riquezas generadas por el boom marimbero permitieron a muchos agentes ilegales acumular grandes riquezas. Según Britto (2013), la bonanza trajo consigo el establecimiento de una nueva ética, la cual solo reconocía el mandato del dinero y bajo la cual era legítimo poner en ejercicio nuevas formas de corrupción y violencia para alcanzar poder político y social. Como agravante de esta situación, en los ochenta aparecen en la región los primeros grupos armados ilegales, las FARC y el ELN, que marcarían luego el camino para la llegada de los paramilitares (Trejos y Luquetta, 2014).

El aumento de la violencia generó una gran ola de desplazamiento, que se refleja en la mayor tasa de crecimiento poblacional observada entre 1993 y 2005 (Gráfico 2). La población de Riohacha aumentó en alrededor de 70.576 personas durante este periodo censal. Además, entre toda esta población, alrededor de 35.683 eran desplazados, los cuales llegaron en su mayoría entre 2000 y 2005 (Gráfico 4).

Gráfico 4. Número de desplazados recibidos en Riohacha, 1985-2017

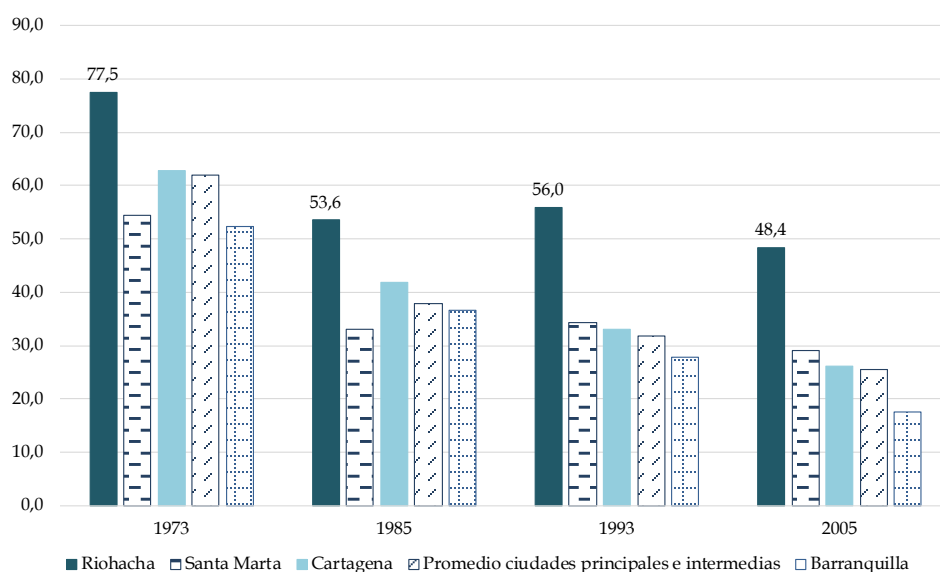


Fuente: Registro Único de Víctimas y cálculos de los autores.

Este gran crecimiento demográfico ocurrió sin un progreso similar en infraestructura y acceso a servicios públicos básicos, resultando en un deterioro de las condiciones de vida en la ciudad. El Gráfico 5 presenta la incidencia de la pobreza medida a través del indicador de

necesidades básicas insatisfechas entre 1973 y 2005. En todos los años presentados, la pobreza en Riohacha se ubica por encima del promedio nacional y de las principales ciudades portuarias del Caribe: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Entre 1973 y 2005, a pesar de una reducción de la pobreza de 77,5% a 48,4%, las brechas con el promedio nacional crecieron pasando de 16 a 23 puntos porcentuales (pp). En particular, se observa un aumento de la pobreza de 53,6% a 56,0% entre 1985 y 1993, período que coincide con la rápida urbanización y el inicio del desplazamiento.

Gráfico 5. Incidencia de la pobreza por NBI, 1973-2005



Fuente: Censos de población DANE y cálculos de Galvis y Meisel (2010).

Como bien lo han documentado diversos autores, la historia resulta esencial para entender el fracaso o la prosperidad económica de las naciones y regiones alrededor del mundo (North, 1981; Engerman y Sokoloff, 2000; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). En Riohacha, las dotaciones iniciales del territorio y las condiciones en que surgieron los primeros asentamientos, influyeron en el establecimiento de instituciones extractivas y en el consecuente limitado desarrollo del territorio que persiste hasta la actualidad; tal y como lo describe Ezpeleta (2000): *“La perla constituyó la piedra angular de su esplendor. Su cultivo, explotación, industria y comercialización, ocuparon cuatro centurias del desarrollo mercantil de esta comarca guajira, con espirales de alta y baja productividad acorde a los*

vaivenes del mercadeo, fenómenos políticos, agotamientos temporales de los yacimientos y a la incidencia de la piratería que jugó un papel preponderante en el origen del comercio de Riohacha, enmarcado desde su amanecer dentro de un contexto marginal.”

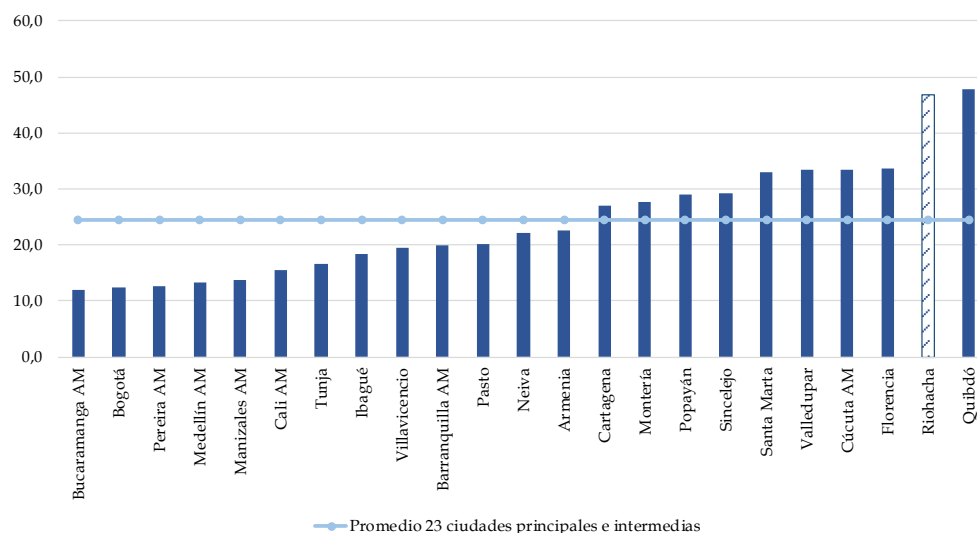
3. Indicadores de pobreza

El análisis de la pobreza involucra el estudio de múltiples dimensiones. De acuerdo con las Naciones Unidas (2015), la población en condiciones de pobreza se caracteriza por vivir con menos de US\$1,25 por día. Sin embargo, no es simplemente la condición monetaria la que determina si una persona es pobre. Además de eso, son determinantes los servicios públicos a los que pueden acceder como agua potable y saneamiento básico, atención en salud y educación de calidad, así como las posibilidades de contar con una vivienda digna y un trabajo de calidad.

En Colombia, la pobreza monetaria es uno de los indicadores más utilizados para medir las necesidades de la población. Este evalúa la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios, considerados mínimos vitales. De esta manera, un hogar se encuentra en condición de pobreza monetaria cuando su ingreso per cápita no supera el costo mínimo de dicha canasta. Por otra parte, cuando se incluyen únicamente los bienes alimentarios en la canasta, el costo mínimo se denomina línea de indigencia y un hogar con ingreso per cápita inferior a esta se considera en pobreza extrema (DANE, 2017).

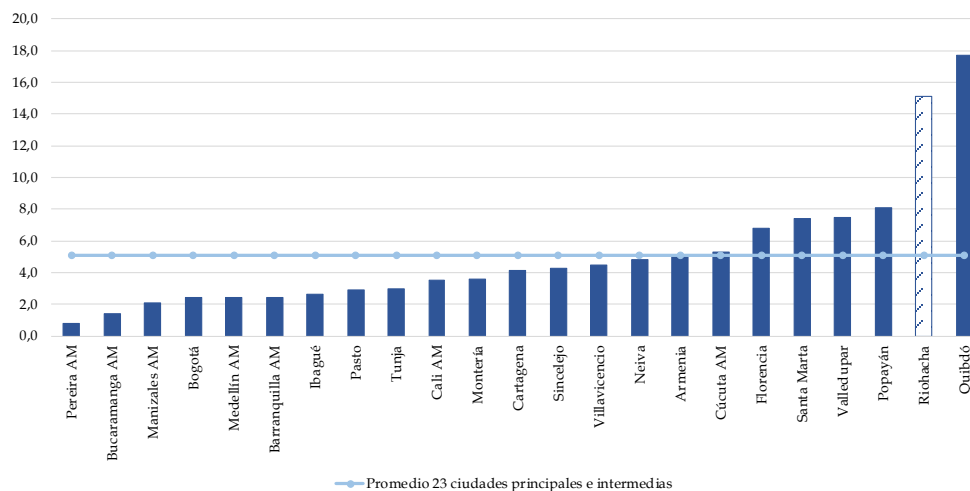
Según el DANE, en 2017 el porcentaje de personas viviendo en condición de pobreza monetaria en Riohacha fue de 46,9%, 23pp por encima del promedio de las ciudades principales e intermedias. Dentro de este grupo de ciudades, Riohacha ocupó el segundo lugar con mayor pobreza solo después de Quibdó, en donde la pobreza resultó de 47,9% (Gráfico 6). Por otro lado, en cuanto a pobreza extrema, la incidencia en Riohacha fue de 15,1%, 7pp por encima del promedio de ciudades y la segunda con mayor pobreza extrema después de Quibdó (17,7%) (Gráfico 7).

Gráfico 6. Pobreza monetaria en ciudades principales e intermedias, 2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE y cálculos de los autores.

Gráfico 7. Pobreza extrema en ciudades principales e intermedias, 2017

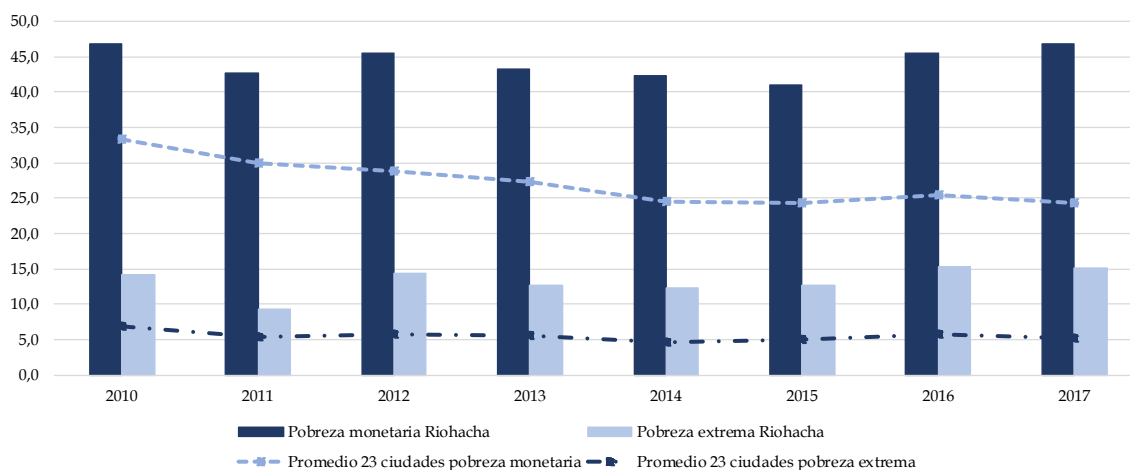


Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE y cálculos de los autores.

En cuanto a su evolución, la pobreza monetaria en Riohacha no muestra grandes avances en los últimos años. Para 2017, la pobreza monetaria fue la misma que en 2010 (46,9%), y la pobreza extrema fue de 15,1%, lo que significa un retroceso si se compara con el 14,2% reportado en 2010. Entre 2010 y 2015, se observaban algunos avances que condujeron la pobreza monetaria y extrema a 41,0% y 12,7%, respectivamente. No obstante, estos se

perdieron en los años siguientes. Entre 2010 y 2017, la brecha con respecto a la pobreza promedio en las principales ciudades aumentó, desde 13,6pp a 22,5pp. Por su parte, en pobreza extrema, la brecha se incrementó de 7,2pp a 10,0pp (Gráfico 8).

Gráfico 8. Pobreza monetaria en Riohacha, 2010-2017



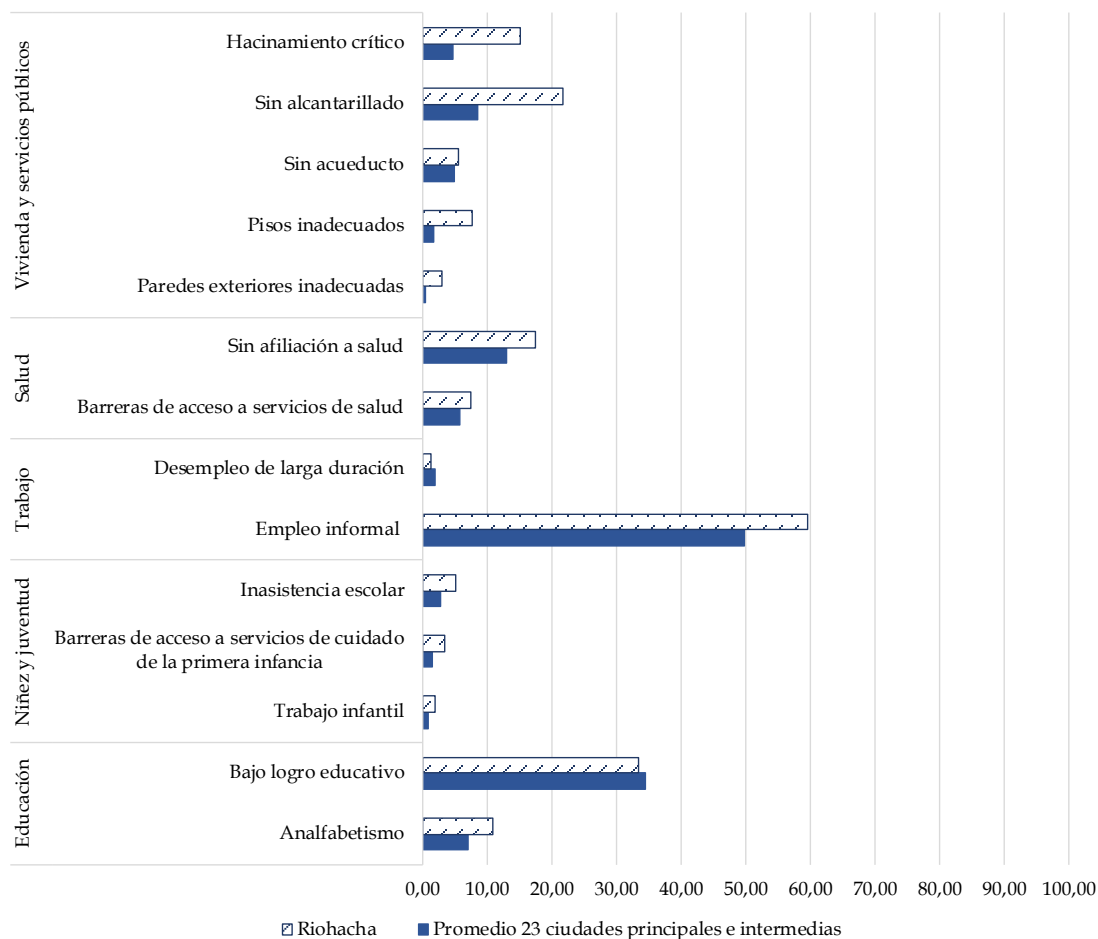
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE y cálculos de los autores.

Además de la pobreza monetaria, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es otro de los métodos usados por el DANE para medir la pobreza. En este caso, se evalúan de manera directa las privaciones de un hogar, contrario a la pobreza monetaria que lo hace a través de la capacidad adquisitiva de los hogares. En particular, el IPM analiza las privaciones de un hogar en cinco dimensiones: educación, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, y vivienda y servicios públicos. El Gráfico 9 presenta para el caso de Riohacha, el porcentaje de hogares que enfrentan privación en cada una de las variables consideradas.

Un primer aspecto para resaltar es que, tanto en Riohacha como en el promedio de las 23 ciudades principales e intermedias, las dos variables que más inciden en la pobreza son el empleo informal y el bajo logro educativo. En el caso de Riohacha, el 59,6% de los hogares enfrentan la primera privación, mientras que la segunda abarca el 33,5% de los hogares. Por otra parte, se destacan otras privaciones, en donde la incidencia de Riohacha resulta muy superior al promedio de las principales ciudades. Este es el caso de la inadecuada eliminación de excretas que afecta el 21,8% de los hogares y se aleja en 13,2pp del promedio de las

ciudades, y el hacinamiento crítico que presenta una incidencia de 15,1% y una brecha de 10,3pp.

Gráfico 9. Dimensiones IPM Riohacha, 2017



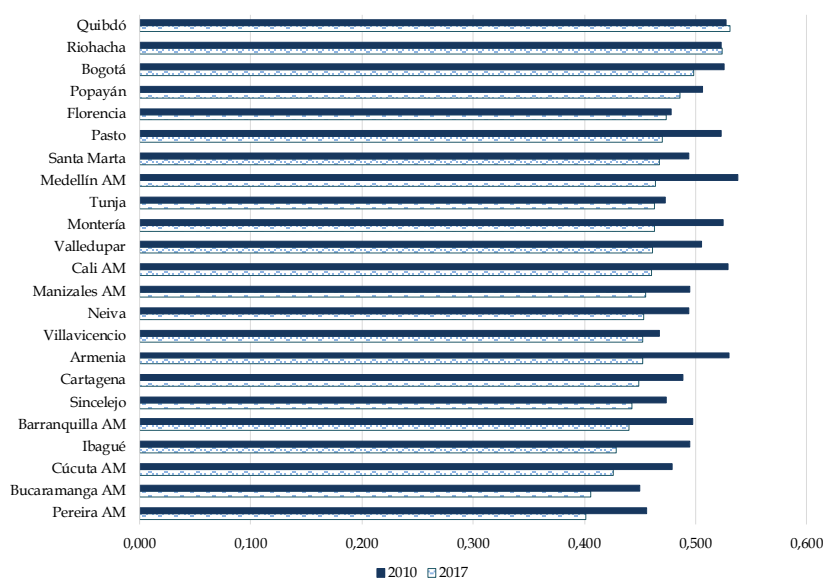
Fuente: Cálculos de los autores a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE.

Existen otras variables, principalmente asociadas al concepto de exclusión social, que no forman parte de las privaciones presentadas en el IPM. Este el caso, por ejemplo, de aquellas asociadas al entorno en el que viven las personas como la tasa de homicidios, algunas ligadas al género como es el caso de los embarazos adolescentes, las que van más allá del acceso a la educación como la calidad del aprendizaje y otras relacionadas directamente con la

desigualdad como es el caso del coeficiente Gini. Este último indicador en particular, resulta de gran relevancia en el análisis del rezago que enfrenta Riohacha.

Como se observa en el Gráfico 10, en 2017 Riohacha presentó el segundo coeficiente Gini más alto entre las 23 principales ciudades, superado únicamente por Quibdó. Además, este no ha mostrado avances importantes en los últimos años. En 2010 el valor del indicador era de 0,523 y en 2017 fue de 0,524.

Gráfico 10. Coeficiente Gini, 2010 y 2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE.

Con el objetivo de evaluar con más detalle la desigualdad de oportunidades en las principales ciudades, Ayala y Meisel (2016) construyeron un índice de exclusión social, el cual involucra 12 variables relacionadas con la inhabilidad de las personas de participar en las actividades económicas y sociales básicas de la vida. El índice es calculado a partir de un análisis de componentes principales, en donde se le asigna una puntuación a cada variable dependiendo de su importancia relativa a la hora de explicar las diferencias entre ciudades. El Cuadro 1 presenta la ponderación que recibe cada variable.

La pobreza moderada y extrema, la mortalidad infantil, la disponibilidad de bienes y servicios públicos y el embarazo adolescente, son en su orden las variables con mayor ponderación dentro del índice de exclusión social. Su signo indica además si estas contribuyen positiva o negativamente a la exclusión social. Por lo tanto, una mayor disponibilidad de bienes y servicios públicos resulta en una menor exclusión social, mientras que tasas elevadas en pobreza, mortalidad infantil y embarazos adolescentes aumentan su presencia.

Cuadro 1. Puntuaciones Índice de Exclusión Social

Porcentaje de personas en condición de pobreza	0,3634
Porcentaje de personas en condición de pobreza extrema	0,3585
Mortalidad infantil	0,3275
Embarazo adolescente	0,2775
Proporción de la población que no aporta a pensión	0,2659
Porcentaje de población sin educación	0,2536
Gini	0,2467
Tasa de homicidios	0,2466
Tasa de desempleo	0,2308
Rendimiento académico	-0,2622
Expectativa de vida al nacer	-0,2695
Disponibilidad de bienes y servicios públicos	-0,3223

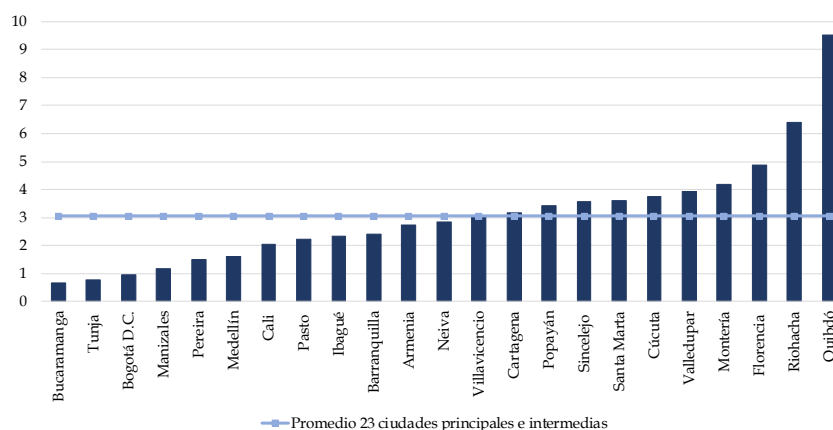
Fuente: Cálculos de los autores con información del DANE y Observatorio del Delito de la Policía Nacional.

El Gráfico 11 presenta los resultados obtenidos a partir de las puntuaciones anteriores. Riohacha se mantiene como la segunda ciudad con mayor exclusión social después de Quibdó, mientras que en el lado opuesto se encuentran Bucaramanga y Tunja con los menores índices.

Los principales indicadores de pobreza y exclusión social presentados en esta sección, revelan el rezago que vive Riohacha y el poco avance que ha logrado en los últimos años. El empleo informal, el bajo logro educativo, la inadecuada eliminación de excretas y el hacinamiento crítico aparecen como las privaciones más comunes entre los hogares pobres. Por su parte, el índice de exclusión social amplía el panorama, indicando que los esfuerzos deben ir igualmente enfocados hacía una mejora en otros indicadores como es el caso de la mortalidad infantil, los embarazos adolescentes, el rendimiento académico de los estudiantes y la desigualdad de ingresos. Las secciones a continuación presentan un análisis más

detallado de algunas de las necesidades más comunes que han sido identificadas en esta sección.

Gráfico 11. Índice de Exclusión Social, 2017



Fuente: Cálculos de los autores con información del DANE y Observatorio del Delito de la Policía Nacional.

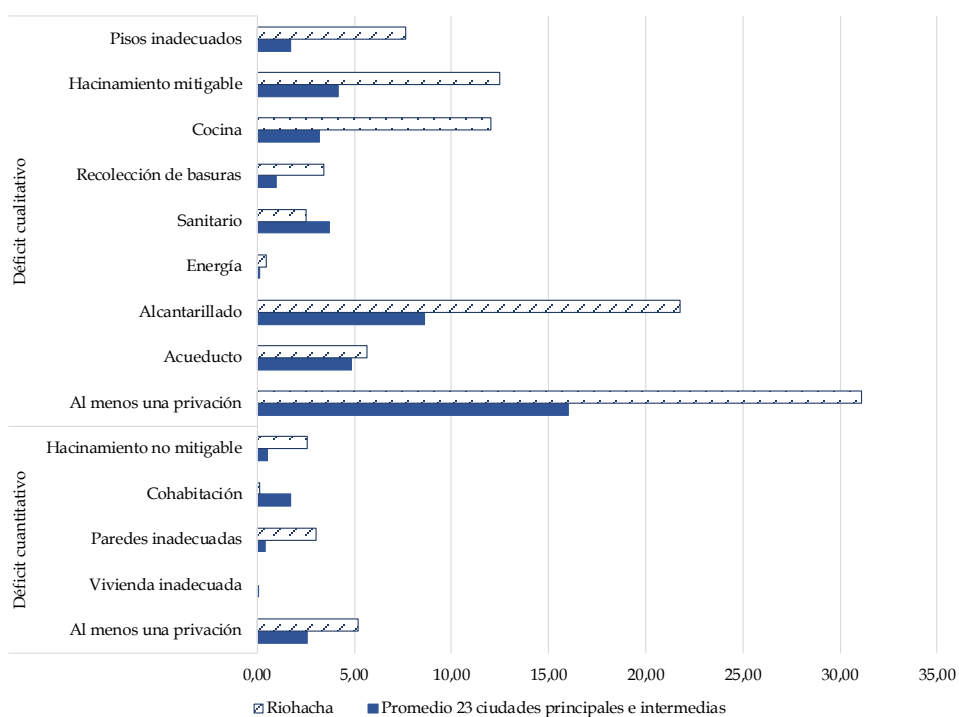
Nota: El índice final fue re-escalado con el fin de obtener valores entre 0 y 10.

3.1. Vivienda y servicios públicos domiciliarios

El problema habitacional que enfrentan las ciudades colombianas es evaluado por el DANE a través del indicador de déficit de vivienda. Su construcción involucra dos dimensiones: cuantitativa y cualitativa. En la primera, se incluyen viviendas inadecuadas (móviles, ubicadas en refugios naturales, bajo puentes o sin paredes), viviendas con paredes exteriores inadecuadas (materiales transitorios o precarios), aquellas en donde vive más de un hogar, y viviendas en hacinamiento crítico no mitigable, en donde habitan cinco o más personas por cuarto. Por su parte, el déficit cualitativo, mide las deficiencias en la calidad del material de los pisos (tierra o arena), hacinamiento mitigable (más de tres y menos de cinco personas por cuarto), no disponer de un lugar adecuado para preparar los alimentos y la falta de servicios públicos básicos (acueducto, alcantarillado, sanitario y energía). Si la vivienda cuenta con una o más privaciones en el primer grupo se considera en déficit cuantitativo, mientras que, si tiene una o más en el segundo grupo, cuenta con déficit cualitativo.

El Gráfico 12 presenta los cálculos obtenidos para el caso de Riohacha. Un primer aspecto que resaltar es la mayor proporción de viviendas en déficit cualitativo respecto del cuantitativo. Mientras que el primero presenta una incidencia de 31,1%, en el segundo es de 5,2%. Las mayores privaciones en lo cuantitativo se presentan en el material inadecuado de las paredes exteriores (3,0%) y el hacinamiento no mitigable (2,6%). Por su parte, en lo cualitativo, las tasas más altas son en el acceso a alcantarillado (21,3%) y el hacinamiento mitigable (12,5%).

Gráfico 12. Déficit de vivienda en Riohacha, 2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE y cálculos de los autores.

En cuanto a la provisión de servicios de acueducto y alcantarillado, uno de los grandes retos está en mejorar su calidad. A pesar de que la privación de acueducto se presenta únicamente en un 5,7% de las viviendas, según el Ministerio de Vivienda (2017), la continuidad en el servicio de agua en Riohacha es de solo 12,5 horas al día, por debajo de la región Caribe (17 horas al día) y del total nacional (18 horas al día). Por otra parte, en relación al alcantarillado, solo el 30% de las aguas residuales de Riohacha son tratadas.

Mejorar las condiciones de las viviendas de Riohacha es en un primer paso para lograr satisfacer un conjunto amplio de necesidades. Al proporcionar una vivienda de calidad se garantiza la protección y el abrigo del hogar frente al medio físico y social. Además, si la vivienda cuenta con acueducto y alcantarillado, se aseguran las funciones básicas para la supervivencia de quienes la habitan como es el aseo personal, el reposo y el consumo de alimentos.

3.2. Educación

Acceder a una vivienda digna con servicios públicos básicos, y en general gozar de condiciones de vida mínimas, depende de una u otra forma del logro educativo alcanzado y, así mismo, también lo influencia. Si la población con menos recursos es la que menos aprende, las desventajas se mantienen y escapar de la pobreza se convierte en un privilegio que solo unos pocos logran alcanzar (Banco Mundial, 2018). Invertir en capital humano constituye entonces una de las estrategias clave para reducir la pobreza y, por lo tanto, es indispensable conocer los retos que enfrentan las ciudades en este respecto.

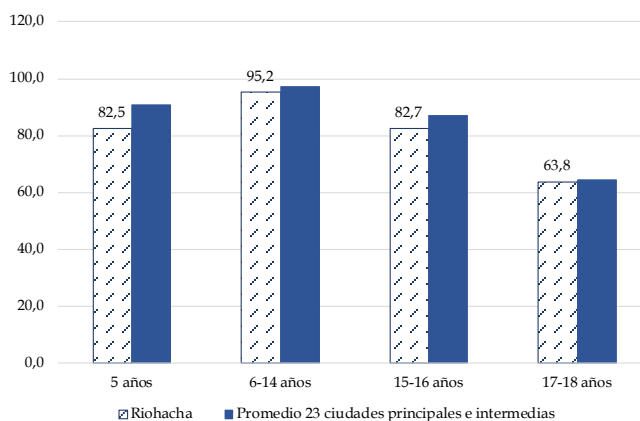
3.2.1. Asistencia escolar

El sistema de educación pública en Colombia se divide en cuatro niveles: preescolar, primaria, secundaria y media. Un alumno que inicia el ciclo a los cinco años y no repite ningún año, debería finalizar grado 11 alrededor de los 16 años. Sin embargo, en muchas ocasiones los alumnos entran tarde al sistema o repiten años, por lo cual la educación media termina extendiéndose hasta los 18 años. El Gráfico 13 presenta la tasa de asistencia escolar de niños y jóvenes entre los 5 y 18 años.

En primer lugar, a pesar de ubicarse levemente por debajo, la asistencia escolar en Riohacha para todos los grupos de edades resulta similar al promedio de las 23 ciudades principales e intermedias. Las edades correspondientes a la educación primaria y secundaria (6-14 años) presentan las tasas más altas de asistencia escolar. El 95,2% de los niños en este grupo de edades se encuentra estudiando. Por su parte, la educación preescolar (5 años) y media (15 años en adelante) aún cuenta con espacio para mejorar. El porcentaje de niños de 5 años que

asisten a clases es del 82,5%, mientras que para los grupos de edades entre los 15 y 18 años, las tasas son de 82,7% y 63,8%.

Gráfico 13. Asistencia escolar entre los 5 y 18 años, 2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE y cálculos de los autores.

3.2.2. Calidad educativa

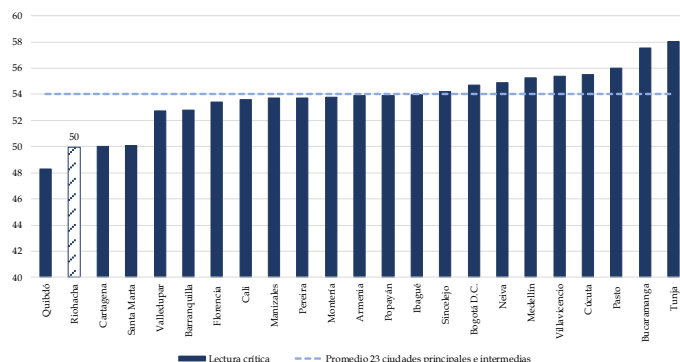
En cuanto a la calidad del sistema educativo, los resultados de las pruebas de estado Saber 11 son un buen indicador. El Gráfico 14 presenta el puntaje promedio de los estudiantes en colegios públicos en Riohacha y el resto de las principales ciudades para las áreas de lectura crítica, matemáticas e inglés. Como se puede observar, en todas las asignaturas Riohacha ocupa los últimos lugares. En matemáticas, el puntaje promedio es de 46, por encima solo de Quibdó y Santa Marta; en lectura crítica ocupa el penúltimo lugar con un puntaje de 50 superior únicamente a Quibdó; y en inglés con un puntaje de 45 ocupa el último lugar. En relación a las instituciones educativas, en este mismo año, solo 2 de 19 instituciones educativas oficiales que reportaron resultados para las pruebas 11 en Riohacha, lograron ubicarse en la categoría más alta de desempeño (A).

La brecha en calidad educativa se convierte en un obstáculo para el progreso futuro. Guajira 360° y Universidad del Norte (2018) encuentran que en el departamento de La Guajira, de una cohorte de 100 niños que ingresan al grado de transición, solo 5 de ellos logra obtener

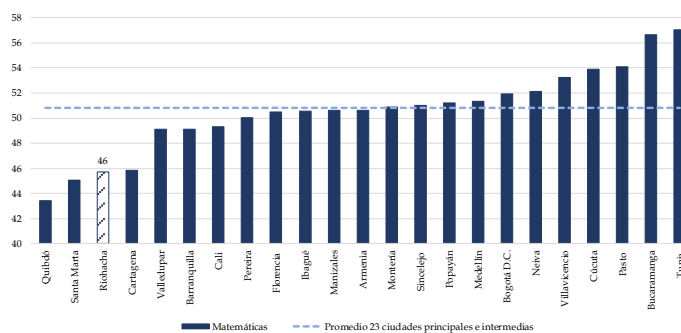
un título universitario. Mejorar la calidad del aprendizaje y lograr mejores resultados en las pruebas Saber 11 es sin duda uno de los grandes retos que enfrenta la ciudad.

Gráfico 14. Resultados Saber 11 colegios públicos, 2017

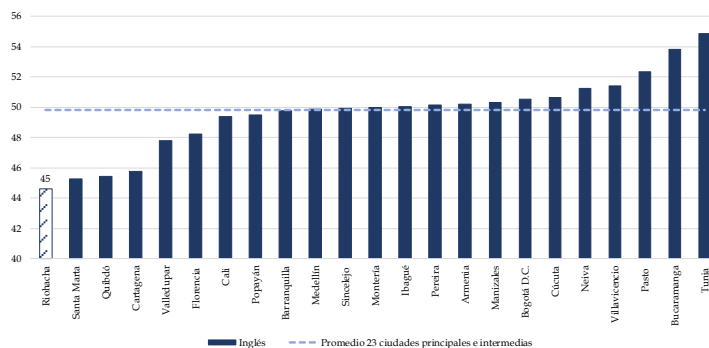
A. Lectura Crítica



B. Matemáticas



C. Inglés

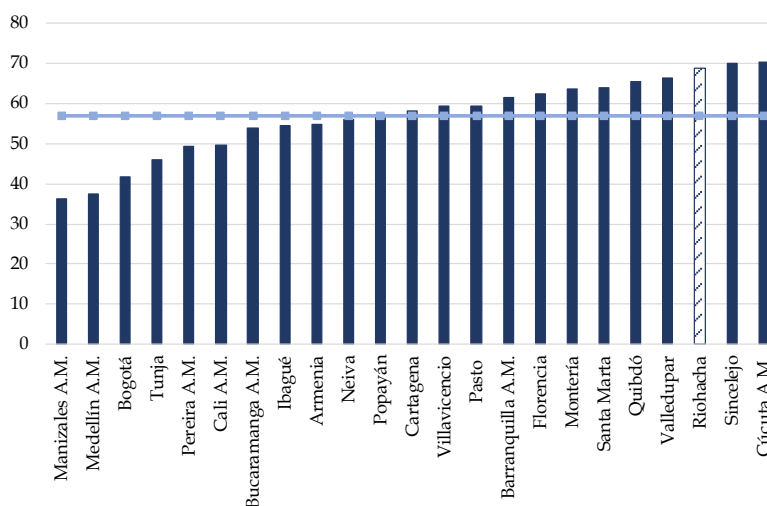


Fuente: ICFES y cálculos de los autores.

3.3. Empleo informal

El rezago en la calidad del sistema educativo, sumado a otras deficiencias tanto en la oferta como la demanda laboral, termina reflejado en una alta informalidad en la ciudad, y de acuerdo con el IPM, esta incide de manera importante en la pobreza. En 2017, definiendo informalidad como los ocupados que no contribuyen a pensión, el 68,9% de la población ocupada en Riohacha se encontraba empleada en este sector, por encima del promedio de las principales ciudades y ocupando la tercera posición con mayor incidencia de este fenómeno (Gráfico 15).

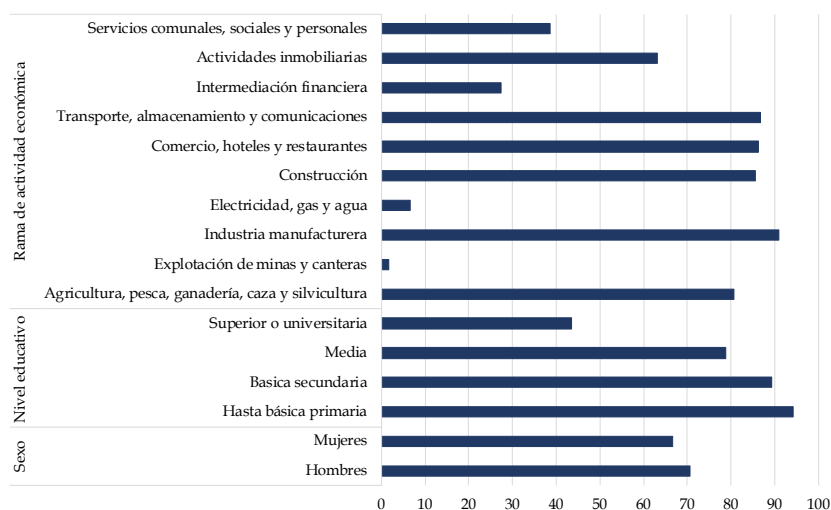
Gráfico 15. Tasa de informalidad, 2017



Fuente: Cálculos del Ministerio de Trabajo con base en la GEIH- DANE.

El Gráfico 16 presenta además esta tasa de informalidad desagregada entre las distintas ramas de actividad económica, el nivel educativo de los ocupados y el sexo. Los sectores económicos con mayor informalidad son en su orden, la industria manufacturera (90,9%); transporte, almacenamiento y telecomunicaciones (86,7%); comercio, hoteles y restaurantes (86,2%); y el sector de la construcción (85,5%). Por otro lado, y como se esperaría, un menor nivel educativo conlleva a una mayor tasa de informalidad. Por ejemplo, para los ocupados que llegaron solo hasta básica primaria la informalidad es de 94,2%. Por último, el sexo no parece ser determinante del grado de informalidad.

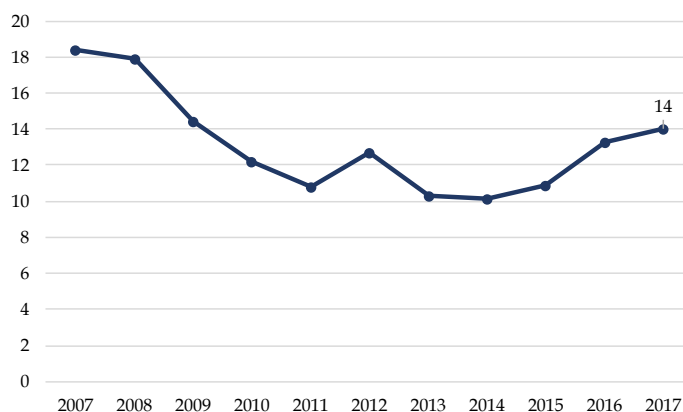
Gráfico 16. Informalidad en Riohacha por rama de actividad económica, nivel educativo y sexo, 2017



Fuente: Cálculos del Ministerio de Trabajo con base en la GEIH- DANE.

En cuanto al desempleo, en 2017 el porcentaje de personas económicamente activas que se encontraban desocupadas en Riohacha fue del 14,0%, mientras que en el total nacional esta cifra fue de 9,4%. Adicionalmente, si se analiza su evolución en los últimos años, se observa un deterioro a partir de 2014 (Gráfico 17).

Gráfico 17. Tasa de desempleo, 2007-2017

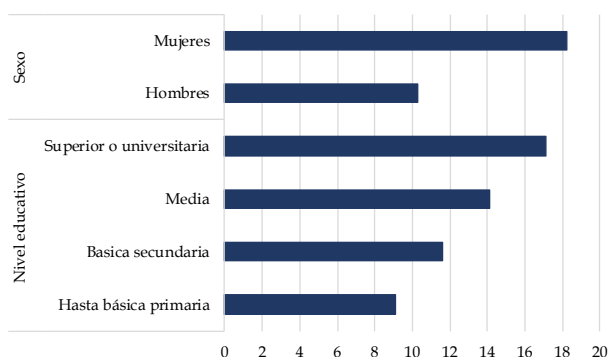


Fuente: Cálculos del Ministerio de Trabajo con base en la GEIH- DANE.

En relación con esta última tendencia, Arango, Flórez y Olarte-Delgado (2018) encuentran una relación estrecha entre la caída de los precios internacionales del carbón y el deterioro de los indicadores del mercado laboral en Riohacha. En particular, señalan que la caída en el precio de este *commodity* generó efectos negativos en la oferta y demanda laboral de la ciudad, siendo mayor el efecto sobre la demanda, lo cual condujo a un aumento en la tasa de desempleo.

Si se analiza este indicador con más detalle se encuentran diferencias importantes en el sexo y el nivel educativo. Por un lado, las mujeres presentan una tasa de desempleo superior a la de los hombres: 18,2% frente a 10,3%, y por otro, el porcentaje de desocupados resulta mayor entre las personas con educación superior o universitaria (Gráfico 18).

Gráfico 18. Desempleo en Riohacha por nivel educativo y sexo, 2017



Fuente: Cálculos del Ministerio de Trabajo con base en la GEIH- DANE.

En resumen, los indicadores de informalidad presentan un bajo desempeño en comparación con las principales ciudades del país y la alta incidencia de este fenómeno está asociada al bajo logro educativo de la población. De igual forma, la tasa de desempleo continúa siendo alta y presentó un deterioro en los últimos años. Por su parte, las mujeres y las personas con educación superior o universitaria son quienes cuentan con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo.

3.4. Pobreza rural

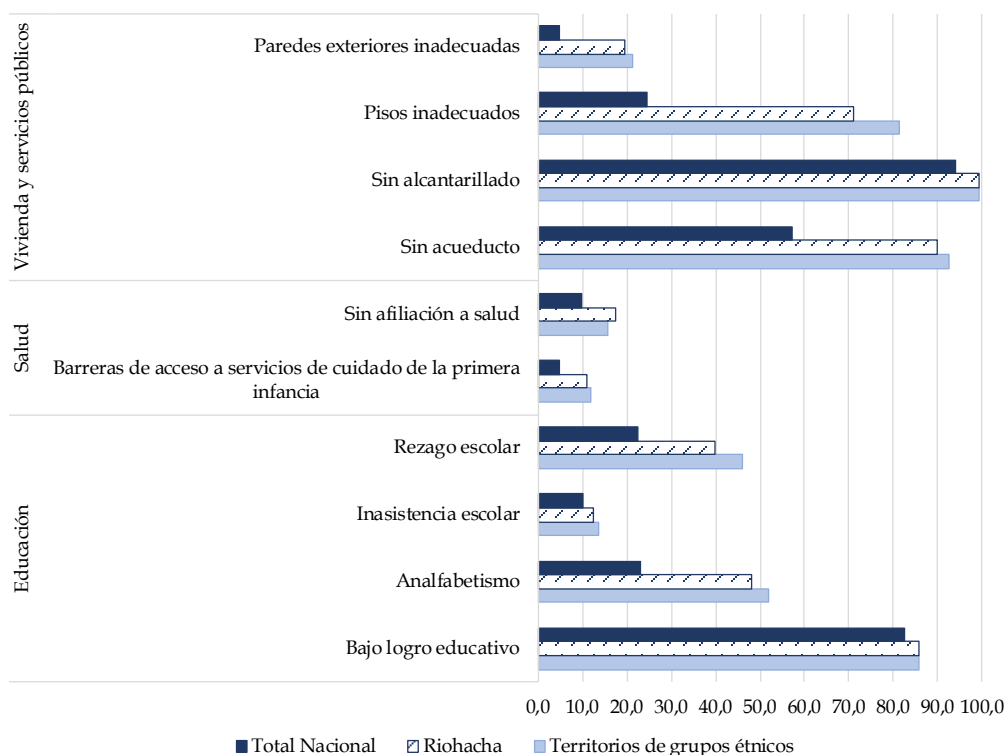
Las consideraciones anteriores aplican para el agregado de Riohacha. No obstante, existen variaciones importantes al interior de la ciudad que merecen igualmente ser analizadas. Este es el caso por ejemplo de las diferencias entre la pobreza urbana y rural. En este respecto, Ramírez (2016) señala que en Colombia existe una correspondencia entre pobreza multidimensional y ruralidad. A medida que la proporción del área rural de una región es mayor, existe más población pobre. Esto se aproxima a la realidad de La Guajira y de su capital, a pesar de que en esta última ciudad la población sea mayoritariamente urbana. Realizar distinciones entre urbano y rural es entonces indispensable a la hora de analizar la pobreza en estos territorios.

El Censo Nacional Agropecuario de 2014 es una de las fuentes de datos que permite realizar este tipo de distinciones. En particular, a partir de esta información es posible calcular un IPM para la zona rural dispersa de los municipios de Colombia, distinguiendo entre territorios étnicos y no étnicos. De acuerdo con este indicador, la incidencia de pobreza en la zona rural dispersa de Riohacha en 2014 fue de 79,0%, mientras que para el total nacional esta cifra fue de 45,7%. Si se incluyen únicamente los territorios étnicos de la zona rural dispersa la incidencia aumenta a 81,9% en Riohacha y a 65,7% en el total nacional. El Gráfico 19 presenta con mayor detalle el porcentaje de hogares en cada uno de los componentes considerados, desagregando entre toda la zona rural dispersa y sus territorios étnicos.

En este caso, la inadecuada eliminación de excretas es la privación que más incide en la pobreza de la zona rural dispersa, tanto en Riohacha como en el agregado nacional. Mientras que en el IPM para toda Riohacha el porcentaje de hogares con esta necesidad era de 21,8%, al considerar únicamente la zona rural dispersa esta cifra asciende a casi un 100,0%. Por otro lado, el material precario de los pisos y la carencia de servicio de acueducto presentan la mayor brecha con el total nacional: 46,5pp y 32,7pp, respectivamente. Por último, cuando se trata únicamente de los territorios étnicos, el porcentaje de hogares con estas privaciones aumenta, así como la brecha con respecto al total nacional.

En términos generales, al analizar la pobreza en las zonas rurales, los retos se vuelven mayores que en el agregado de la ciudad, principalmente en acceso a servicios públicos domiciliarios, condiciones de las viviendas y logro educativo de la población.

Gráfico 19. Dimensiones IPM zona rural dispersa Riohacha, 2014



Fuente: Censo Nacional Agropecuario DANE 2014 y cálculos de los autores.

4. Dimensión espacial

Los indicadores agregados de pobreza y sus principales dimensiones brindan un primer acercamiento a las condiciones de vida en Riohacha, haciendo evidente su rezago con respecto a las principales ciudades del país y permitiendo identificar los sectores con mayores necesidades de inversión. Sin embargo, esta información es insuficiente cuando el objetivo es focalizar mejor los recursos. En este caso, es indispensable conocer también la heterogeneidad existente al interior de la ciudad: dónde se concentran los más pobres, cuáles son sus principales necesidades y qué características específicas comparten.

Los mapas de pobreza permiten ilustrar esta heterogeneidad. En ellos es posible identificar las áreas con mayor incidencia de pobreza, así como factores asociados a ella como las condiciones geográficas, la infraestructura, el acceso a servicios públicos básicos, la accesibilidad a centros educativos y de salud, entre otros. Toda esta información es esencial para la efectiva formulación y focalización de programas sociales destinados a reducir la pobreza (Bedi, Coudouel, y Simler, 2007).

En Riohacha, son pocos los estudios que abordan este enfoque espacial. El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Riohacha (2001-2009) es quizás el que más se aproxima a este tipo de análisis (Alcaldía de Riohacha, 2001). Sin embargo, existen estudios de este tipo para otras ciudades del Caribe. Aguilera y Meisel (2009), Romero (2007), Pérez y Salazar (2007) y Ayala y Meisel (2017) lo hacen para Cartagena, encontrando una relación estrecha entre la pobreza y el origen étnico de la población. Cepeda (2011) estudia el caso de Barranquilla, resaltando una gran concentración de la pobreza en el sur de la ciudad. Finalmente, el estudio más reciente es de Meisel y Ricciulli (2018), quienes encuentran una gran concentración de la pobreza en los cerros y algunas zonas del casco urbano de Santa Marta.

4.1. Ordenamiento territorial de Riohacha

El municipio de Riohacha se ubica en el centro del departamento de La Guajira, limitando por el norte con el mar Caribe; por el oriente con el municipio de Albania y el Río Ranchería, que lo separa de los municipios de Manaure y Maicao; por el sur con los municipios de Hatonuevo, Barrancas, Fonseca, Distracción y San Juan del Cesar; y por el occidente con Dibulla (Mapa 1) (Alcaldía de Riohacha, 2001).

El territorio cuenta con una extensión de aproximadamente 3.084 km^2 que se dividen entre la cabecera municipal y 14 corregimientos. La primera ocupa aproximadamente 25 km^2 , equivalentes al 0,8% del área total del municipio, y comprende 111 barrios agrupados en 12 comunas. El área restante la componen los corregimientos de Camarones, Barbacoas,

Matitas, Tomarrazón, Mongui, Cotoprix, Galán, Villa Martín, Juan y Medio, Arroyo Arena, Cerrillo, Las Palmas, Choles, Tigreras.

Mapa 1. División político-administrativa de La Guajira



Fuente: Cartografía MGN DANE.

4.2. Mapas de pobreza

El análisis de la distribución espacial de la pobreza en Riohacha se realiza a partir de la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Esta base es usada por diversas instituciones del país para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan. La encuesta que la conforma incluye preguntas en los temas de salud, educación, vivienda y vulnerabilidad, y permite desagregar la información por barrios, convirtiéndose en una herramienta útil para el análisis espacial.

En Riohacha, la base se encuentra conformada por 140.432 personas, de las cuales el 84,5% vive en la cabecera y 51,4% son mujeres. Es importante aclarar que el SISBEN no representa al total de la población en la ciudad, únicamente a los más necesitados. A pesar de lo anterior, si se comparan los datos del SISBEN con el universo de la población en Riohacha, los habitantes en la primera resultan ser una proporción importante: aproximadamente el 50,0% de la población total según las proyecciones de población del DANE.

El Cuadro 2 presenta algunas estadísticas descriptivas del nivel educativo y la principal actividad de las personas mayores de 25 años que conforman la base. En general, se observan rasgos que son comunes de la pobreza. El primero es el bajo logro educativo de la población. Más del 40% de la población en la Cabecera, tanto de hombres como de mujeres, no cuenta con ningún nivel educativo o ha alcanzado solo la primaria. El problema se agrava en las zonas rurales en donde esta cifra asciende a 60%, tanto en hombres como en mujeres.

Cuadro 2. Nivel educativo y actividad de personas mayores de 25 años, SISBEN 2017

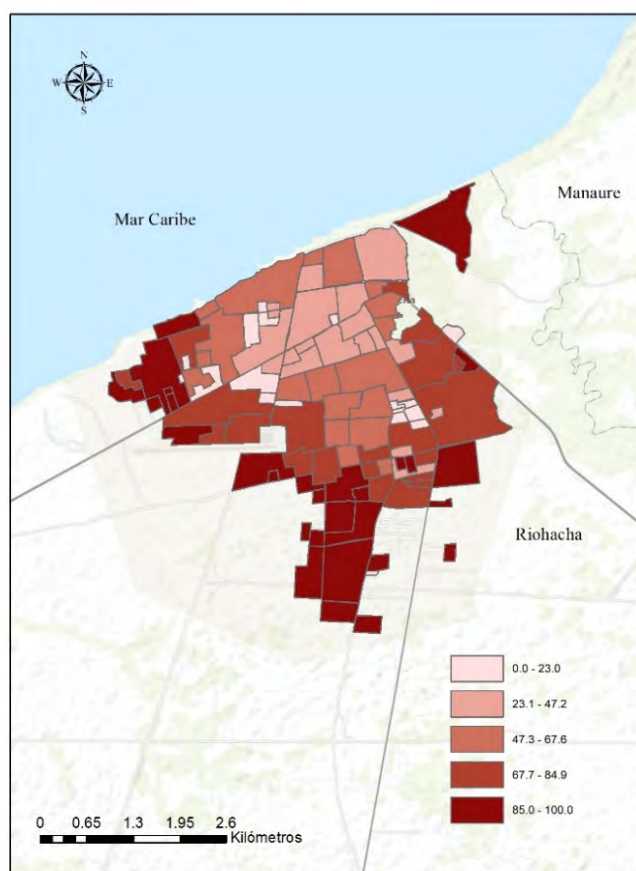
		Cabecera		Resto	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Nivel educativo	Ninguno	8,8	9,3	25,4	22,7
	Primaria	31,8	31,0	36,9	36,9
	Secundaria	49,8	46,6	34,4	35,2
	Técnico	2,3	4,7	1,0	1,7
	Universidad	6,4	8,1	2,3	3,4
	Posgrado	0,3	0,3	0,0	0,1
Actividad	Sin actividad	18,3	12,9	17,8	12,6
	Trabajando	74,6	35,5	76,4	18,9
	Buscando trabajo	3,7	1,9	2,5	0,7
	Estudiando	1,4	2,7	1,4	1,7
	Oficios del hogar	1,2	46,2	1,6	65,4
	Rentista, Jubilado, Pensionado	0,8	0,8	0,3	0,7

Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

El otro aspecto a resaltar son las diferencias entre la actividad principal que realizan los hombres y la de las mujeres. Mientras que los primeros se dedican en su mayoría a trabajar, las segundas se ocupan principalmente de los oficios del hogar. Por ejemplo, en el caso de la zona rural, mientras que el 76,4% de los hombres trabajan, solo el 18,9% de las mujeres reportan esta actividad. En contraste, la mayoría de las mujeres en la zona rural se dedica a los oficios del hogar (65,4%).

El SISBEN permite además explorar las diferencias al interior de la cabecera municipal. El Mapa 2 presenta la incidencia de pobreza por NBI para los 111 barrios de la ciudad. Al no contar con información para el total de la población en cada barrio, esta medida se calcula a partir del número de personas en el SISBEN. En el caso de que un barrio no reporte personas en SISBEN, su incidencia de pobreza se asume como 0. Este indicador se complementa con el número de personas en condición de pobreza por barrio (Cuadro 3). A pesar de que esta última medida puede estar sesgada por la extensión del barrio, permite conocer cuáles son los barrios que presentan mayor urgencia de atención teniendo en cuenta el número de pobres que allí habitan.

Mapa 2. Porcentaje de personas con NBI, SISBEN 2017



Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

Cuadro 3. Barrios y corregimientos con mayor pobreza según NBI, SISBEN 2017

Número de personas con NBI			
Barrios		Corregimientos	
Ciudadela del Dividivi	5.025	Camarones	4.132
31 de Octubre	4.018	Tigreras	2.984
Nuevo Horizonte	3.274	Tomarrazon	1.935
Urb. La Mano de Dios	2.959	Cotoprix	1.913
Villa Campo Alegre	2.432	Matitas	1.771
La Lucha	2.313	Juan y Medio	1.692
Urbanización Tawaira	1.938	Choles	1.519
Villa Fatima	1.885	Mongui	1.130
Los Cerezos	1.416	Villa Martin	1.061
Caribe	1.294		
Los Trupillos	1.110		
2 de Febrero	1.106		
Nuevo Milenio	1.089		

Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

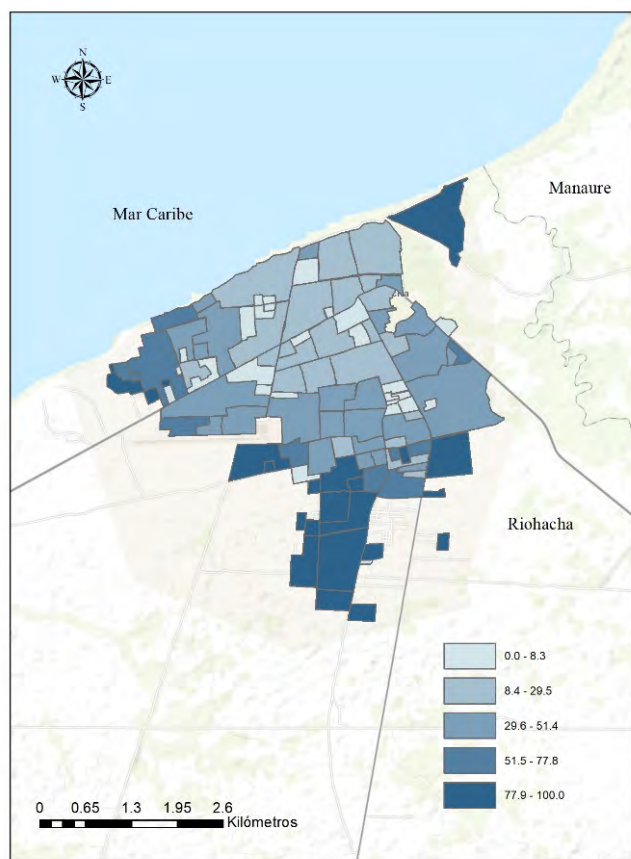
Como se puede observar, los barrios con mayor incidencia de pobreza se concentran en la periferia de la ciudad. En el sur algunos de estos son: La Ciudadela del Dividivi, La Lucha, Urbanización la Mano de Dios, 31 de Octubre; en el oriente: Nuevo Horizonte, Villa de Campo Alegre y Nuevo Faro; y en el occidente: Villa Fátima. Además, entre los que presentan una alta incidencia, los que cuentan con el mayor número de pobres son: La Ciudadela del Dividivi (5.025), 31 de Octubre (4.018), Nuevo Horizonte (3.274), la Urbanización La Mano de Dios (2.959) y Villa Campo Alegre (2.432) (Cuadro 3).

El Cuadro 3 presenta además información para la zona rural de Riohacha. En este caso, los corregimientos de Camarones y Tigreras son los que albergan el mayor número de personas en condición de pobreza. El primero con 4.132 personas y el segundo con 2.984 pobres que equivalen al total de la población en el SISBEN.

Estos patrones espaciales de la pobreza coinciden con un limitado desarrollo en materia de infraestructura y acceso a servicios públicos básicos. La concentración de estas necesidades en determinadas zonas genera un círculo vicioso en torno a la pobreza, más conocido en la literatura como trampa espacial de pobreza. Según Jalan y Ravallion (1997), esta trampa existe cuando entre dos hogares idénticos, aquel que vive en un área mejor dotada en términos de infraestructura y acceso a servicios públicos puede ver sus condiciones de vida mejorar en el tiempo mientras que el otro no.

En el caso de Riohacha, la falta de acceso a servicios de acueducto, alcantarillado o recolección de basuras, son algunas de las trampas espaciales que deben enfrentar los habitantes de la periferia. Para ilustrar, el Mapa 3 presenta el porcentaje de viviendas sin acceso a servicio de alcantarillado por barrios. Al igual que en el caso de la pobreza, la carencia de este servicio presenta un patrón centro-periferia. La Ciudadela del Dividivi, 31 de Octubre y la Urbanización La Mano de Dios son algunos de los barrios con mayores necesidades en esta dimensión.

Mapa 3. Porcentaje de viviendas sin acceso a servicio de alcantarillado, SISBEN 2017



Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

El Cuadro 4 presenta la misma información para los corregimientos. En este caso, la carencia de servicio de alcantarillado abarca a casi la totalidad de la población en SISBEN. En las

Palmas, Barbacoa y Galán, por ejemplo, el 100,0% de la población en SISBEN no cuenta con acceso a este servicio. Por su parte, Camarones y Tigreras son los dos corregimientos que cuentan con el mayor número de viviendas con esta necesidad. Estos patrones se mantienen para los servicios de acueducto y recolección de basuras (Anexo 1).

Cuadro 4. Viviendas sin acceso a servicio de alcantarillado por corregimientos, SISBEN 2017

	Número de viviendas	Porcentaje sobre el total en SISBEN
Arroyo Arena	121	99,2
Cerrillo	135	93,8
Las Palmas	167	100,0
Barbacoa	169	100,0
Galán	193	100,0
Villa Martín	239	99,6
Mongui	282	97,9
Choles	389	99,7
Juan y Medio	408	99,8
Cotoprix	413	77,5
Tomarrazón	423	80,3
Matitas	441	99,1
Tigreras	775	99,9
Camarones	1.107	98,5

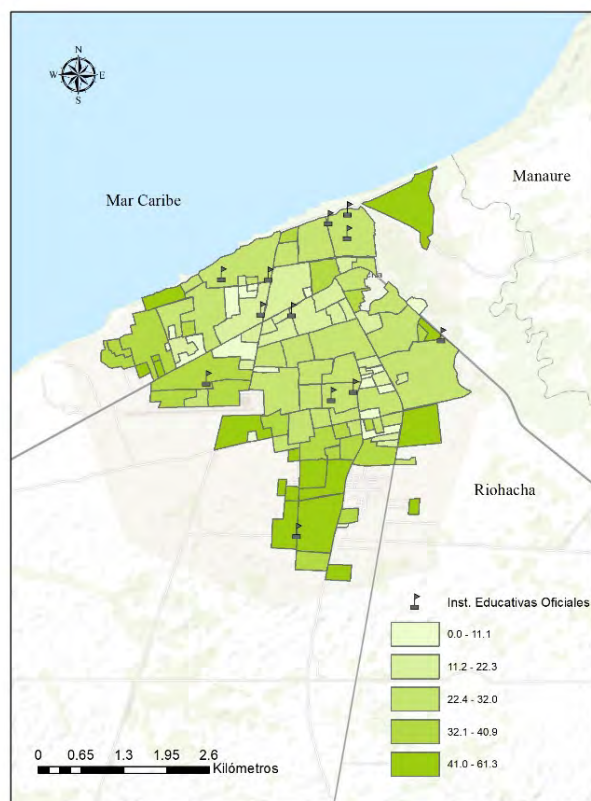
Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

Igualmente en materia de acceso a servicios, la distancia a centros educativos es otra de las trampas espaciales que enfrentan los pobres en Riohacha. Según Higgins, Bird, y Harris (2010), los altos costos de transporte pueden resultar en altas tasas de inasistencia escolar, reproduciendo el bajo logro educativo de la población y limitando el acceso al mercado laboral formal. Para explorar este aspecto, el Mapa 4 presenta el porcentaje de adultos con bajo logro educativo por barrio, medido como la proporción de personas mayores de 15 años sin ningún nivel educativo o solo con primaria, así como la ubicación de los colegios públicos en la ciudad.

El primer aspecto a resaltar es la concentración de la oferta educativa en la zona norte y centro de la ciudad. Algunos barrios como Brisas del Mar y Nuevo Horizonte, no cuentan con centros educativos cercanos. La distancia y la falta de un buen sistema de transporte escolar, se convierten en un obstáculo para acceder a la educación, especialmente para quienes habitan en la periferia. De hecho, los barrios que concentran una mayor pobreza,

cuentan también con un bajo logro educativo (Mapa 4). Algunos de los que presentan mayor población en esta condición son: La Lucha, Villa Fátima y la Ciudadela del Dividivi. Por su parte, en la zona rural, son los corregimientos de Juan y Medio y Las Palmas (Anexo 2).

Mapa 4. Ubicación de instituciones educativas oficiales y porcentaje de adultos con bajo logro educativo, SISBEN 2017



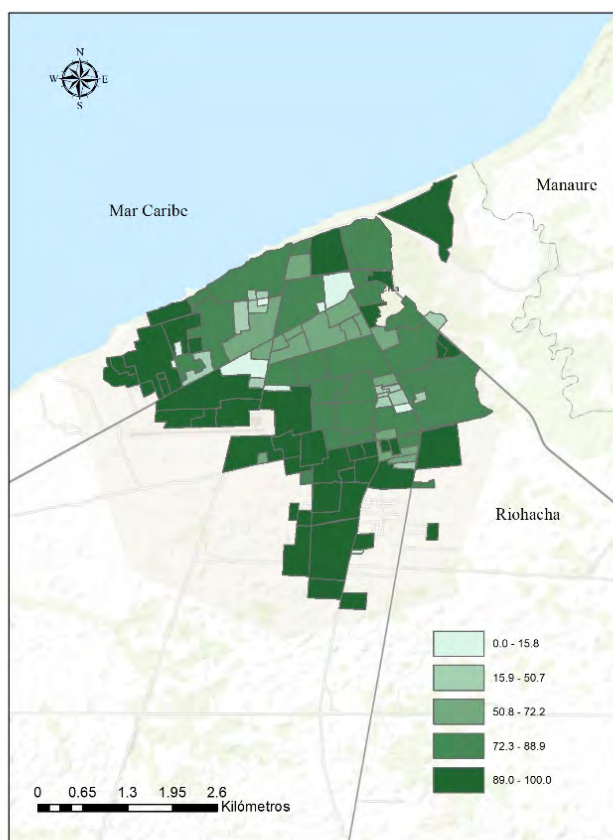
Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

El bajo logro educativo de la población se convierte en un obstáculo para acceder al mercado formal de trabajo. Adicionalmente, las personas que viven en la periferia deben gastar una parte considerable de su tiempo transportándose desde sus lugares de trabajo hasta sus hogares.

Para Riohacha, el Mapa 5 presenta evidencia de la concentración de trabajadores informales en la periferia de la ciudad. Algunos de los barrios con mayor porcentaje de ocupados en el

sector informal son: La Ciudadela del Dividivi, Los Olivos y 31 de Octubre. En la zona rural, el porcentaje de ocupados que pertenecen a este sector supera en todos los casos el 80%; siendo Arroyo Arena y Galán, los de mayor incidencia de este fenómeno (Anexo 2). Sin duda, pertenecer a la informalidad no es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero continúa siendo la principal opción para las familias pobres (Smolka, 2003).

Mapa 5. Porcentaje de trabajadores informales, SISBEN 2017

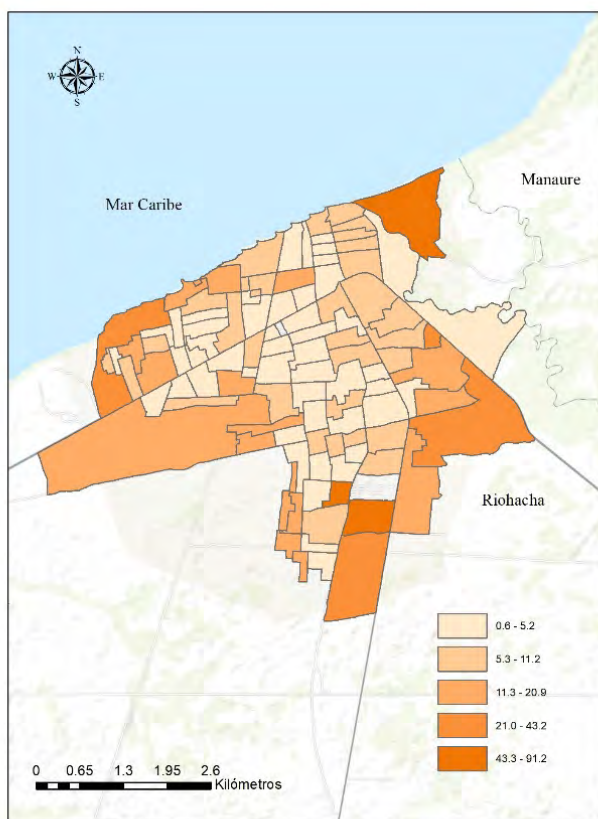


Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

Finalmente, teniendo en cuenta que en Riohacha el 19% de la población total es indígena, es esencial incluir esta dimensión dentro del análisis. El Mapa 6 presenta el porcentaje de indígenas por sección urbana en la cabecera municipal. Las secciones urbanas con una alta proporción de población indígena coinciden con el patrón de pobreza observado en los mapas anteriores. Este es el caso por ejemplo del barrio Villa Fátima en el nororiente de la ciudad,

La Ciudadela Dividivi y la Urbanización Mano de Dios al sur, y Villa Campo Alegre en el occidente.

Mapa 6. Porcentaje de indígenas por sección urbana 2005



Fuente: Censo 2005 DANE y cálculos de los autores.

Según Nieves (2015), en Villa Fátima se vive además un fuerte conflicto originado por la creciente urbanización de los territorios ancestrales. Este barrio era un territorio inicialmente habitado por indígenas Wayuu pero a donde también han llegado indígenas Arijunas, quienes difieren enormemente con los primeros en su forma de habitar, apropiar y significar el espacio. Las diferencias en cultura y prácticas entre estos dos grupos, ha llevado a un constante enfrentamiento por el territorio.

Para resumir los principales hallazgos de esta sección, el Cuadro 5 presenta los coeficientes de correlación entre la pobreza y sus principales dimensiones para los 111 barrios de la cabecera de la ciudad. Todas las correlaciones resultan positivas y significativas, aunque existe variación en su magnitud. La falta de acceso a servicio de alcantarillado (0,92), seguido de la informalidad (0,76) y el bajo logro educativo (0,74), son en su orden, las variables que presentan la mayor correlación con pobreza. La primera de estas presenta además una relación estrecha con el bajo logro educativo y la informalidad; con coeficientes de correlación de 0,70 y 0,67, respectivamente. Por último, el bajo logro educativo y la informalidad están fuertemente vinculados con un coeficiente de 0,78.

Cuadro 5. Correlación pobreza y variables asociadas para barrios de la cabecera, SISBEN 2017

	Pobreza NBI	Sin acueducto	Sin alcantarillado	Bajo logro educativo	Informalidad
Pobreza NBI	1,00				
Sin acueducto	0,52 (0,000)	1,00			
Sin alcantarillado	0,92 (0,000)	0,56 (0,000)	1,00		
Bajo logro educativo	0,74 (0,000)	0,28 (0,004)	0,70 (0,000)	1,00	
Informalidad	0,76 (0,000)	0,25 (0,010)	0,67 (0,000)	0,78 (0,000)	1,00

Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

Nota: P-valores entre paréntesis.

Los resultados presentados indican que existe una concentración de pobreza en la periferia de la ciudad y que en esta zona coinciden algunas trampas espaciales como: la falta de acceso a servicio de alcantarillado, el bajo logro educativo de la población y la informalidad laboral. Además, la caracterización étnica de los sectores urbanos en la cabecera revela que un importante porcentaje de la población que enfrenta todas estas necesidades es indígena. Llevar las oportunidades, los servicios y la infraestructura, tanto a indígenas como al resto de población pobre que habita en la periferia, es indispensable para romper el círculo vicioso de la pobreza y facilitar la movilidad social de los habitantes de los sectores más pobres de Riohacha.

5. Intervenciones propuestas⁶

Esta sección presenta las inversiones requeridas para que, en un periodo de 12 años, Riohacha logre cerrar la brecha en materia de pobreza que hoy mantiene con respecto al promedio de las 23 ciudades principales e intermedias del país. Las intervenciones y sus costos asociados se destinan a las dimensiones con mayor incidencia en la pobreza, que de acuerdo con el análisis realizado son: educación, empleo, vivienda y servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, se identifican posibles fuentes de recursos para financiar dichas inversiones. Los cálculos presentados van en línea con las propuestas de Ayala y Meisel (2017) para el caso de Cartagena, Meisel y Ricciulli (2018) para la ciudad de Santa Marta y los estudios de Bonilla y Martínez (2017) y Bonet y Pérez (2017) para la región Caribe⁷.

5.1. Educación

Como lo revelan las cifras, uno de los mayores retos de Riohacha en materia de educación está en la calidad del aprendizaje. Sin embargo, no existe una única política que por sí sola mejore este aspecto. Por lo tanto, a continuación, se presenta una propuesta integral en donde se incluyen inversiones en mejoramiento de infraestructura, mayor tiempo en las escuelas, calidad de los docentes y fortalecimiento institucional.

En relación al tiempo en las escuelas, es indispensable dar un impulso a la implementación de la jornada única en la ciudad. En Colombia, esta política ha demostrado tener efectos positivos sobre el desempeño académico de los estudiantes (Bonilla, 2011; Hincapié, 2016). El mayor tiempo en las escuelas, además de aumentar el aprendizaje, reduce la exposición a riesgos de la calle como la violencia y el trabajo infantil. Igualmente, puede tener efectos

⁶ Esta sección está basada en Meisel y Ricciulli (2018).

⁷ Los trabajos de Bonilla y Martínez (2017) y Bonet y Pérez (2017), fueron presentados como parte de la iniciativa Casa Grande Caribe, la cual “trabaja por la identificación de las inversiones necesarias para brindar solución al atraso relativo de la Costa Caribe colombiana”. Para mayor información de Casa Grande Caribe consultar: <http://www.casagrandecaribe.com.co/>.

positivos en la nutrición de los niños, teniendo en cuenta que su implementación involucra que los estudiantes reciban el almuerzo en el colegio.

Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN), la meta de matriculados en jornada única en Riohacha para el año 2018 es de 11.433 estudiantes. Sin embargo, en 2017 esta cifra había llegado a solo 3.407. Teniendo en cuenta los avances alcanzados al día de hoy y en línea con Bonilla y Martínez (2017), la propuesta es que a 2030 en Riohacha el 60% de los alumnos asistan a establecimientos educativos en jornada única y que, paralelamente, se logre una cobertura del 100% en educación primaria, secundaria, básica y media.

Las metas anteriores requieren una importante inversión en infraestructura educativa, tanto para atender a los estudiantes que siguen por fuera del sistema como para los nuevos en jornada única. A partir de datos de encuestas de hogares, llevar al 100% la cobertura en Riohacha en la actualidad implica ampliar la capacidad del sistema en alrededor de 9,4%, para un total de 50.789 matriculados en 2018. Por su parte, las proyecciones de población por grupos de edades de Pachón (2012) indican que alcanzar la cobertura del 100% en 2030 equivale a contar con una capacidad para atender a alrededor de 67.597 alumnos.

Con base en lo anterior, el cumplimiento de la meta de jornada única implica que en el año 2030 deben haber alrededor de 40.558 estudiantes matriculados en esta modalidad. Se estima que al finalizar 2018, sean alrededor de 4.000 los estudiantes matriculados en esta jornada, por lo tanto, el cupo adicional que se debe crear entre 2019 y 2030 es de aproximadamente 36.558 estudiantes (Cuadro 6).

Para crear los nuevos cupos se propone construir una nueva infraestructura que cubra el 70% de estas plazas y que el restante 30%, sea cubierto con la adecuación de espacios existentes como bibliotecas y laboratorios, entre otros. Estableciendo un número promedio de 40 estudiantes por salón, esto significa que se deberían construir alrededor de 640 aulas nuevas, las cuales podrían obtenerse ampliando las sedes actuales o construyendo nuevas.

Según el MEN, cuando se trata de ampliaciones, el costo promedio de construcción y dotación de una nueva aula de clase es de 45.084 dólares, mientras que si se trata de una sede nueva el costo es de 115.740 dólares. Asumiendo que un 50% de las aulas se construyen en colegios nuevos, la inversión total en ampliaciones y colegios nuevos sería de aproximadamente 14,4 y 37,0 millones de dólares, respectivamente (Cuadro 6).

Dentro de este total de recursos para construcción de infraestructura, se propone además que una parte se destine a instituciones etnoeducativas. En la actualidad, Riohacha cuenta con 16 centros (hasta noveno grado) y 2 instituciones (hasta grado 11) que ofrecen programas etnoeducativos, los cuales atendieron en 2018 a un total de 15.104 estudiantes. Estas instituciones son guiadas bajo el modelo de enseñanza propio llamado “Anaa Akua’ipa”, construido por las comunidades indígenas y avalado por el Ministerio de Educación Nacional. Su funcionamiento actual es bajo la modalidad de media jornada y ofrecen a los estudiantes programas complementarios de transporte, dotación de kits escolares y alimentación (PAE). A pesar del avance que significa contar con este tipo de programas en la ciudad, es importante que la oferta en todos los centros se amplíe hasta grado 11 y que en lo posible, estos cuenten con modalidad de jornada única.

Continuando con el cálculo de las inversiones, adicional a la construcción de infraestructura, es indispensable mejorar la calidad de los espacios existentes. Para este propósito se destinarán 3 millones de dólares, los cuales se estima podrían alcanzar para mejorar las condiciones de alrededor de 15 establecimientos educativos. Lo anterior, asumiendo que la inversión en infraestructura en estas escuelas incluye: reconstrucción de las baterías sanitarias y el comedor escolar, y construcción y dotación de una biblioteca. Se propone que los 15 establecimientos educativos beneficiarios de esta inversión sean aquellos en peor estado.

Pero más allá de la construcción y el mejoramiento de infraestructura, la jornada única también implica mayores transferencias principalmente para el pago de la nómina docente. En este respecto, el MEN reconoce actualmente un 20% adicional en transferencias del SGP

por alumno matriculado en jornada única, así como los recursos de alimentación escolar necesarios para que los alumnos reciban su almuerzo en el colegio.

Según el MEN, el valor promedio de transferencias del SGP por alumno matriculado en educación básica y media, es de 573 dólares en la zona urbana y 859 dólares en la zona rural. Por otra parte, según Colombia Compra Eficiente, el costo anual promedio del almuerzo por alumno y del complemento nutricional es de 221 y 151 dólares, respectivamente. Asumiendo que se alcanza la meta de jornada única en 2030 y que la matrícula crece de manera lineal en los próximos doce años, la implementación de esta propuesta conlleva a un aumento en los costos recurrentes, entre 2019 y 2030, de aproximadamente 28,2 millones de dólares para cubrir las transferencias adicionales del SGP y 50,7 millones para cubrir la alimentación escolar (Cuadro 6).

Cuadro 6. Inversión y costos recurrentes jornada única, 2019-2030

Número de cupos nuevos jornada única		36.558
Total aulas nuevas		640
		USD\$
Inversión infraestructura	Ampliación	14.421.841
	Colegios nuevos	37.023.396
	Mejoramiento sedes	3.000.000
Costos adicionales (acumulado 2019-2030)	SGP	28.155.564
	Alimentación escolar	50.664.553
Total		133.265.355

Fuente: Cálculos de los autores con base en Bonilla y Martínez (2017)

Las inversiones en jornada única deben además acompañarse de esfuerzos en otras áreas como planta docente, diseños curriculares y, en general, la administración de las escuelas. En relación con el primer tema, es esencial que Riohacha invierta para mejorar la formación de sus docentes en servicio. Según cifras del DANE para 2017, únicamente el 17% de los docentes de Riohacha cuentan con un posgrado, contrastando enormemente con ciudades como Tunja, en donde este porcentaje asciende a 42%. En este contexto, la primera intervención en este ámbito consiste en ampliar la financiación de créditos beca para maestrías de alta calidad, las cuales serían asignadas a los docentes con base en mérito académico.

La meta puntual es que a 2030, el 40,0% de los docentes en colegios oficiales de Riohacha cuenten con una maestría. Teniendo en cuenta que, de 2.500 docentes en la ciudad, alrededor del 17% ya cuenta con un posgrado, cumplir la meta implica financiar alrededor de 2.087 maestrías. Asumiendo un costo promedio por maestría de 6.000 dólares, la inversión total sería de 12,5 millones de dólares.

También en relación a la calidad de los docentes, el Ministerio de Educación ofrece el programa Formadores Nativos Extranjeros, el cual consiste en traer extranjeros nativos angloparlantes a Colombia durante un mes o un año para reforzar el aprendizaje de inglés en las aulas. Se propone que a través de este programa lleguen a Riohacha diez formadores por año entre 2019 y 2030. Esto implica que, con un costo promedio por formador de 14.500 dólares, la inversión anual en este programa sea de 145.000 dólares por año, lo que equivale a un costo total entre 2019 y 2030 de 1,7 millones de dólares.

Finalmente, para que todas las inversiones anteriores alcancen los resultados esperados, es indispensable fortalecer la gestión de la secretaría de educación de la ciudad y los rectores de las escuelas. En este respecto, se propone la implementación de programas similares a los ofrecidos por la Fundación Empresarios por la Educación. Uno de ellos es el de Rectores Líderes Formadores, el cual apoya la formación integral de rectores para mejorar su desempeño en todos los ámbitos de la gestión escolar. Por otra parte, también se propone implementar un programa de acompañamiento a la secretaría de educación, en donde el propósito es mejorar su gestión administrativa, así como fortalecer sus vínculos con el sector empresarial.

El costo del programa a rectores y a secretarías de educación es de aproximadamente 10.500 y 13.500 dólares, respectivamente. En el caso del primero, este sería dirigido a los rectores en las ocho instituciones educativas con menor desempeño en las pruebas Saber 11 en 2017 (categoría D), mientras que el segundo sería implementado al inicio de cada gobierno local entre 2019 y 2030. Con las anteriores consideraciones, el valor total de estas últimas inversiones ascendería a 84.000 dólares para el caso de los docentes y a 41.700 dólares para el acompañamiento a la secretaría de educación.

El Cuadro 7 presenta un resumen de todas las propuestas en educación anteriormente mencionadas, incluyendo la oferta institucional, la población beneficiaria y su costo aproximado. Agregando todos los programas, el valor total de las inversiones es de 147,7 millones de dólares.

Cuadro 7. Inversiones en educación, 2019-2030

Programa	Beneficiarios	Costo aproximado (USD)
Jornada única	36.558 estudiantes	133.265.355
Formación docente	2.087 docentes	12.522.000
Formadores Nativos Extranjeros	Todas las instituciones educativas	1.740.000
Rectores Líderes Formadores	8 instituciones educativas	84.000
Acompañamiento secretaría de educación	Secretaría de educación de Riohacha	41.700
Valor total		147.653.055

Fuente: Cálculos de los autores.

5.2. Empleo

Además de invertir en educación, es indispensable adoptar estrategias que permitan avanzar en la superación de los problemas de desempleo e informalidad en la ciudad. Los indicadores de la sección tres señalan dos hechos importantes. Primero, se observa una alta informalidad que se asocia al bajo nivel educativo de los ocupados y segundo, el desempleo afecta en mayor medida a los estudiantes con educación superior o universitaria. Partiendo de lo anterior, se proponen dos tipos de programas en este sector. El primero consiste en fortalecer la educación terciaria en la ciudad, mientras que el segundo busca mejorar la empleabilidad de los jóvenes recién graduados.

El fortalecimiento de la educación terciaria es clave para lograr una mejor articulación entre la oferta y demanda laboral en la ciudad. La primera propuesta consiste en ampliar la oferta de carreras técnicas y tecnológicas del SENA. Lo anterior, tomando como referencia un proyecto llevado a cabo en Barranquilla, en el cual fueron construidas 19 sedes del SENA con capacidad para atender hasta 100.000 estudiantes por año. El éxito de la intervención en Barranquilla radicó además en la creación de iniciativas como el Centro de Oportunidades, en donde la Alcaldía de Barranquilla ofrece servicios de orientación y apoyo a las personas que buscan empleo, así como a las empresas que buscan empleados preparados para los cargos que ofrecen.

El costo total estimado de la propuesta en Barranquilla para atender a 100.000 estudiantes fue de 40 millones de dólares, para un costo por estudiante atendido de 400 dólares. Considerando que en Riohacha hay alrededor de 62.658 informales y 21.151 desempleados, el costo de este mismo proyecto sería de aproximadamente 33,5 millones de dólares.

En esta intervención, se propone además que la ampliación de la oferta involucre programas de formación a comunidades indígenas. Entre los cursos ofertados en la actualidad se destacan los relacionados con artesanías tales como: técnicas de tejidos, marroquinería, elaboración y confección de mantas, elaboración de mochilas, entre otros. Así mismo, el SENA cuenta con un programa en desarrollo de competencias técnicas, emprendimiento y trabajo en equipo para poblaciones indígenas, el cual se acompaña de un proceso de seguimiento y fortalecimiento a unidades productivas rurales.

En cuanto a la segunda propuesta, esta se enmarca en el programa 40 mil primeros empleos del Ministerio de Trabajo, el cual apoya a jóvenes bachilleres, técnicos, tecnólogos y profesionales a construir una primera experiencia laboral de calidad. En particular, dicho programa consiste en brindar apoyo salarial por un periodo de hasta seis meses a las entidades privadas que contraten jóvenes entre 18 y 26 años que cuenten con alguna de las formaciones mencionadas. El apoyo está destinado a cubrir los costos laborales de la contratación de dichos jóvenes, incluyendo prestaciones de ley y contribuciones a seguridad social. Todo lo anterior se encuentra condicionado a que por lo menos el 60% de los jóvenes beneficiarios sean contratados por seis meses adicionales.

El costo promedio del programa por cada joven contratado es de 2.471 dólares, aumentando o disminuyendo dependiendo del grado de formación. El objetivo es que entre 2019 y 2030, todos los jóvenes desempleados de Riohacha que cumplan las condiciones logren acceder al programa. Con lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente hay alrededor de 6.289 desocupados en el rango de edad estipulado, el costo total de esta propuesta sería de aproximadamente 15,5 millones de dólares.

El Cuadro 8 resume las propuestas presentadas en materia de empleo. Como se puede observar, el costo total de las mismas asciende a 49,1 millones de dólares.

Cuadro 8. Inversiones en empleo, 2019-2030

Programa	Beneficiarios	Costo aproximado (USD)
Ampliación de cobertura SENA	62.658 informales y 21.151 desempleados	33.523.600
40 mil primeros empleos	6.289 desempleados entre 18 y 26 años	15.537.526
Valor total		49.061.126

Fuente: Cálculos de los autores.

5.3. Vivienda y servicios públicos domiciliarios

De acuerdo con Findeter (2017), el crecimiento acelerado y sin planificación que viene experimentando el distrito de Riohacha ha generado que gran parte de los barrios de la ciudad sean deficitarios de calidad urbana. Principalmente en la periferia y la zona rural, la población en condiciones de pobreza enfrenta graves problemas habitacionales y de acceso a servicios públicos básicos como acueducto y alcantarillado. Por ejemplo, de acuerdo a la información del SISBEN, alrededor de 22.185 viviendas enfrentan problemas de hacinamiento no mitigable o cuentan con paredes exteriores inadecuadas (déficit cuantitativo), mientras que aproximadamente 7.606 viviendas no cuentan con acceso a servicios de acueducto y/o alcantarillado (déficit cualitativo).

Para atender a las viviendas que enfrentan déficit cuantitativo, se propone la ampliación del programa de viviendas 100% subsidiadas del gobierno nacional. Este tiene como principal objetivo garantizar el acceso a una vivienda adecuada a la población más vulnerable como víctimas del desplazamiento forzado, hogares en condición de pobreza extrema, afectados por desastres naturales o aquellas familias que no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado.

A pesar de que el SISBEN permite tener una aproximación al número de viviendas que serían elegibles para este programa, un primer paso consiste en llevar a cabo un censo que permita una mejor georreferenciación y caracterización de las mismas. Luego de haberlas identificado, el siguiente paso es la reubicación. Las viviendas de este programa tienen un

costo aproximado de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual equivale a aproximadamente 18.229 dólares. Tomando como referencia el número de viviendas en déficit cuantitativo de acuerdo al SISBEN (7.606), este programa tendría un costo aproximado de 138,6 millones de dólares.

Pasando al déficit cualitativo, el principal reto en este ámbito es garantizar el acceso a servicios de acueducto y alcantarillado y mejorar su calidad. Es importante aclarar que solucionar por completo los problemas que enfrenta la ciudad en esta materia, requiere de inversiones mucho mayores que las aquí planteadas. Para este otro propósito, el Ministerio de Vivienda ha presentado el programa *Guajira Azul*, que incluye una inversión de 96.704 millones de pesos en Riohacha y que contempla intervenciones a gran escala como una obra de optimización de redes de acueducto, la detección y corrección de pérdidas en conducción, un sistema de lagunas de oxidación, la construcción de un microacueducto, entre otras.

En el caso particular de este estudio, se propone la ampliación del programa de conexiones intradomiciliarias del Ministerio de Vivienda. Para calcular los costos de esta propuesta, se consideran experiencias previas de este programa en la ciudad. En particular, en el año 2014 se concluyó un proyecto por 8.549 millones de pesos, en donde se vieron beneficiadas 1.691 viviendas. Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que el costo promedio por vivienda de una intervención como esta es de aproximadamente 1.685 dólares. Es decir, que para atender a todas las viviendas que actualmente no cuentan con servicios de acueducto y/o alcantarillado, el costo total sería de aproximadamente 37,4 millones de dólares.

A pesar de que el cálculo de esta inversión corresponde específicamente al programa de conexiones intradomiciliarias, este podría ser eventualmente reemplazado por el nuevo programa del Ministerio de Vivienda, *Casa Digna Vida Digna*. En particular, este último se centra en la transformación de viviendas y barrios a través de cuatro componentes: titulación de predios, conexiones intradomiciliarias, acabados y estructura, y transformación de barrios.

El Cuadro 9 presenta un resumen de las inversiones presentadas en materia de vivienda y servicios públicos, las cuales alcanzan un valor total de 176,0 millones de dólares.

Cuadro 9. Inversiones en vivienda y servicios públicos, 2019-2030

Programa	Beneficiarios	Costo aproximado (USD)
Viviendas 100% subsidiadas	7.606 hogares	138.649.622
Conexiones intradomiciliarias	22.185 hogares	37.386.076
Valor total		176.035.698

Fuente: Cálculos de los autores.

Es importante aclarar que la construcción de infraestructura y la titulación de predios contemplada en estos programas, debe desarrollarse respetando la presencia indígena en el territorio; actualmente Riohacha cuenta con 8 de los 26 resguardos indígenas del departamento. En particular, es esencial abordar las propuestas a través del cumplimiento del artículo 23 del Decreto 2164 de 1995, el cual señala que: *“Cuando en un resguardo se requiera la construcción de obras de infraestructura de interés nacional o regional, sólo podrán constituirse previo a concertación con las autoridades de la comunidad y la expedición de la licencia ambiental, cuando esta se requiera. Determinando la indemnización, contraprestación, beneficio o participación correspondiente”*. Una efectiva articulación entre la concepción de desarrollo que se proyecta para el distrito y la visión de las comunidades indígenas, será esencial para el éxito de esta intervención.

El Cuadro 10 presenta un resumen de todas las inversiones planteadas en cada uno de los cuatro sectores. En su conjunto estas alcanzan un valor de 372,7 millones de dólares, siendo educación y vivienda los sectores con la suma más elevada. Es importante aclarar que estas no pretenden acabar con todas las problemáticas que se viven hoy en la ciudad, son únicamente las inversiones que se consideran prioritarias para cerrar la brecha en pobreza que hoy enfrenta la ciudad.

Cuadro 10. Inversión total por sectores, 2019-2030

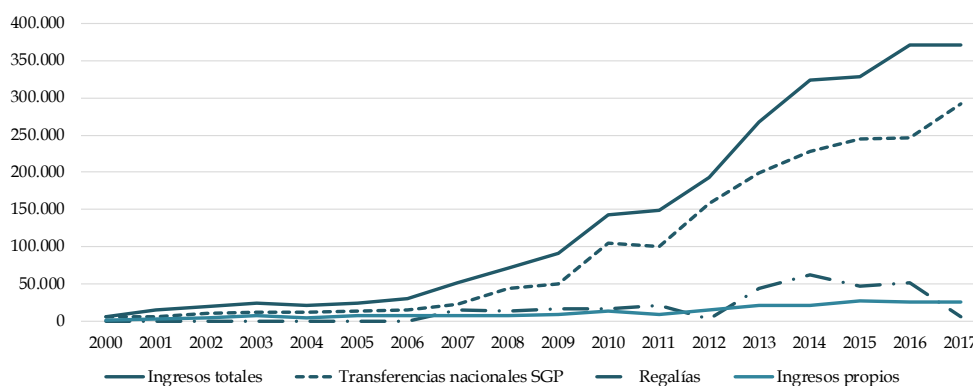
Sector	Inversión (USD)
Educación	147.653.055
Empleo	49.061.126
Vivienda	138.649.622
Servicios públicos domiciliarios	37.386.076
Valor total	372.749.879

Fuente: Cálculos de los autores.

5.4. Fortalecimiento institucional

La pregunta que surge luego de conocer el valor de las inversiones está orientada al cómo estas podrían ser financiadas. El Gráfico 20 presenta la evolución de los principales ingresos de la ciudad en los últimos años. Como se puede observar, las transferencias del SGP cuentan con la participación más alta, alrededor del 78,8% de los ingresos totales en 2017. Por su parte, las regalías aumentaron su participación a partir de 2012 con la creación del SGR. Sin embargo, estas perdieron importancia en el último año. Igualmente, los ingresos propios, en donde se incluyen ingresos tributarios y no tributarios, muestran una baja participación en 2017 (6,9%), sin crecimientos importantes en los últimos años.

Gráfico 20. Fuentes de ingreso en Riohacha, 2000-2017



Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP y cálculos de los autores.

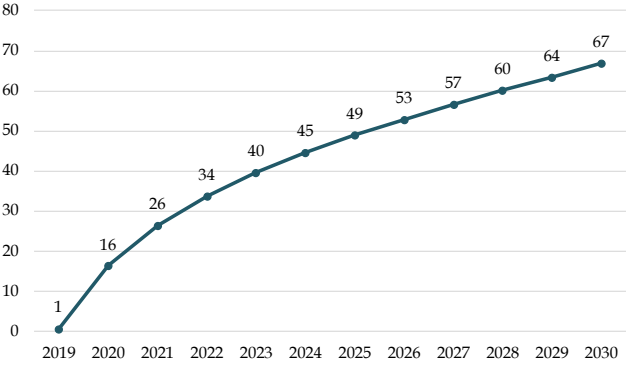
En relación al rubro de ingresos propios, Ramírez et al. (2016) encuentran que el esfuerzo fiscal propio tiene una relación negativa y estadísticamente significativa sobre la tasa y la brecha de pobreza en los municipios de Colombia. Con base en lo anterior, una primera fuente de recursos para financiar las inversiones podría provenir de un mayor esfuerzo fiscal.

Aunque es difícil conocer con precisión la capacidad fiscal en los municipios de Colombia, Bonet y Ayala (2016) presentan una aproximación a este indicador. Para construirlo, los autores acuden a algunos determinantes observables del recaudo como el tamaño del

gobierno, la población y el PIB per cápita⁸. Según los resultados obtenidos, Riohacha contaba en 2014 con una capacidad fiscal de aproximadamente 148.716 millones de pesos. Por su parte, el recaudo efectivo durante ese mismo año fue de 22.010 millones de pesos, resultando en un potencial recaudatorio de aproximadamente 126.706 millones de pesos y una eficiencia en el recaudo de tan solo 15%.

Para conocer con precisión cuántos recursos adicionales se podrían recaudar con un mayor esfuerzo fiscal, se calcula el potencial recaudatorio de la ciudad en dos escenarios distintos: cuando la eficiencia recaudatoria se mantiene en 15% hasta 2030 y cuando esta aumenta hasta 70% (Bonet y Pérez, 2017). Los resultados indican que, el aumento de la eficiencia recaudatoria podría generar aproximadamente 1,5 billones de pesos equivalentes a 512 millones de dólares. El Gráfico 21 presenta la distribución de estos recursos en los próximos 12 años.

Gráfico 21. Recursos adicionales con aumento de eficiencia, 2019-2030 (Millones de dólares)



Fuente: Cálculos de los autores con base en Bonet y Pérez (2017).

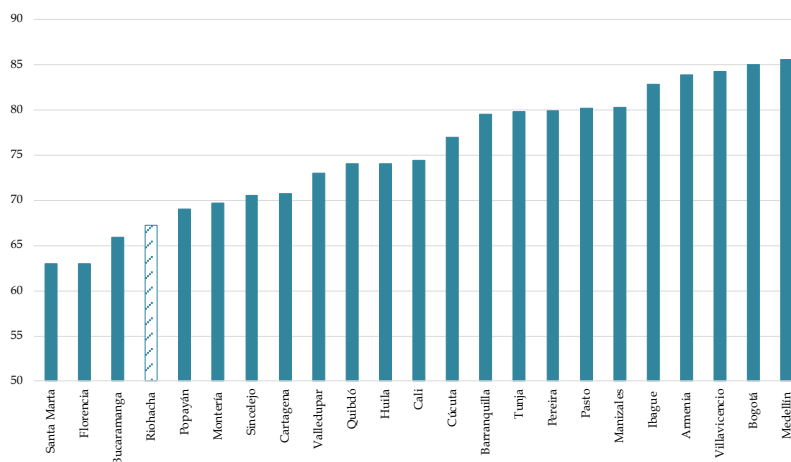
Con base en esta proyección, si se cumple la meta de elevar la eficiencia recaudatoria al 70%, el mayor recaudo de ingresos propios alcanzaría a cubrir, en su totalidad, las inversiones propuestas en este estudio, las cuales alcanzan un valor total de 372,7 millones de dólares.

⁸ Los autores usan una metodología de Análisis Envolvente de Datos para calcular la capacidad fiscal.

Esto sin considerar otras fuentes potenciales de recursos como regalías, cooperación internacional y recursos para inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN). Incluso, la adopción de estrategias que aumenten la calidad del gasto a través de una mejor gestión pública territorial podría aumentar la disponibilidad de recursos en la ciudad.

En relación a este último punto, el Índice de Gobierno Abierto calculado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) revela que en Riohacha hay espacio para mejorar en este ámbito. En particular, este indicador mide el nivel de reporte de información en la entidad y el estado de avance en la implementación de normas para promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial. En 2016, Riohacha ocupó el cuarto lugar con peor desempeño en este indicador, siendo las variables de transparencia y rendición de cuentas las de menor desempeño (Gráfico 22).

Gráfico 22. Índice de Gobierno Abierto 2016



Fuente: Procuraduría General de la Nación y cálculos de los autores.

Según Rodríguez-Pose y Wilkie (2017), la presencia de deficiencias en la gestión pública local puede ser un obstáculo para el desarrollo económico y social de los territorios. En particular, los autores señalan dos estrategias importantes para maximizar los retornos de intervenciones como la que ha sido presentada en este estudio. Por un lado, se debe aumentar la capacidad de los gobiernos subnacionales para asegurar que estos sean técnicamente

capaces de asumir sus responsabilidades, y por otro, se debe promover la gobernanza a través de los distintos niveles de gobierno para mejorar la coordinación vertical y horizontal, y garantizar la coherencia entre los recursos asignados y las responsabilidades asumidas.

Para terminar, surge una última pregunta: ¿qué estrategias específicas podría implementar Riohacha para avanzar en el cumplimiento de los puntos anteriores? De acuerdo con Bonet y Pérez (2017), algunas acciones podrían involucrar la implementación de herramientas tecnológicas en la gestión fiscal, como es el caso de la sistematización de la facturación y cartera de los impuestos locales. Además, los autores señalan la importancia de contar con estatutos tributarios territoriales que establezcan claramente las reglas de juego para el cobro, recaudo y fiscalización. Por último, en materia de calidad del gasto, una de las estrategias consiste en ofrecer acompañamiento técnico en el diseño, formulación y ejecución de proyectos, así como adoptar instrumentos novedosos que permitan atar la financiación con los resultados.

6. Conclusiones

El rezago en materia de pobreza que vive hoy Riohacha es producto de procesos económicos y demográficos que han tenido lugar a lo largo de su historia. Las dotaciones iniciales del territorio y las condiciones en que surgieron los primeros asentamientos resultaron determinantes en el establecimiento de instituciones extractivas en el territorio y estas, a su vez, se han convertido en un obstáculo para el desarrollo económico y social en la actualidad.

Los principales indicadores de pobreza y exclusión social resaltan el rezago que vive la ciudad y el limitado avance experimentado durante los últimos años. El porcentaje de población en condición de pobreza monetaria en 2017 fue de 46,9%, igual a la cifra reportada en 2010. Por su parte, la pobreza multidimensional revela que el empleo informal, el bajo logro educativo y la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios son las privaciones más recurrentes entre los hogares.

En cuanto a su distribución espacial, se observa una concentración de la pobreza en los barrios de la periferia, en los corregimientos y en la zona rural dispersa, en donde la presencia

de necesidades coincide además con un alto porcentaje de población indígena. La Ciudadela del Dividivi, 31 de Octubre, Nuevo Horizonte y Villa Fátima son algunos de los barrios de la zona urbana que además de contar con el mayor número de personas en condición de pobreza, deben enfrentar trampas espaciales asociadas a la falta de acceso a servicios públicos, a la informalidad laboral y al bajo logro educativo. Cuando se trata de la zona rural, tanto en los corregimientos como en la zona rural dispersa, la incidencia de todas estas privaciones aumenta, principalmente la falta de acceso a agua potable y saneamiento básico.

Riohacha requiere de una intervención integral para que, en el año 2030, logre cerrar la brecha en pobreza que hoy mantiene con el promedio de las principales ciudades del país. Para ello, se proponen inversiones en cuatro sectores: educación, empleo, vivienda y servicios públicos. El costo total de estas inversiones es de 372,7 millones de dólares, los cuales podrían obtenerse a partir de distintas fuentes como recursos propios, regalías, cooperación internacional y PGN. Finalmente, alcanzar el objetivo propuesto para el año 2030 dependerá del fortalecimiento de la gestión pública territorial, a través de una mayor eficiencia en el gasto y en la generación de recursos propios.

Referencias bibliográficas

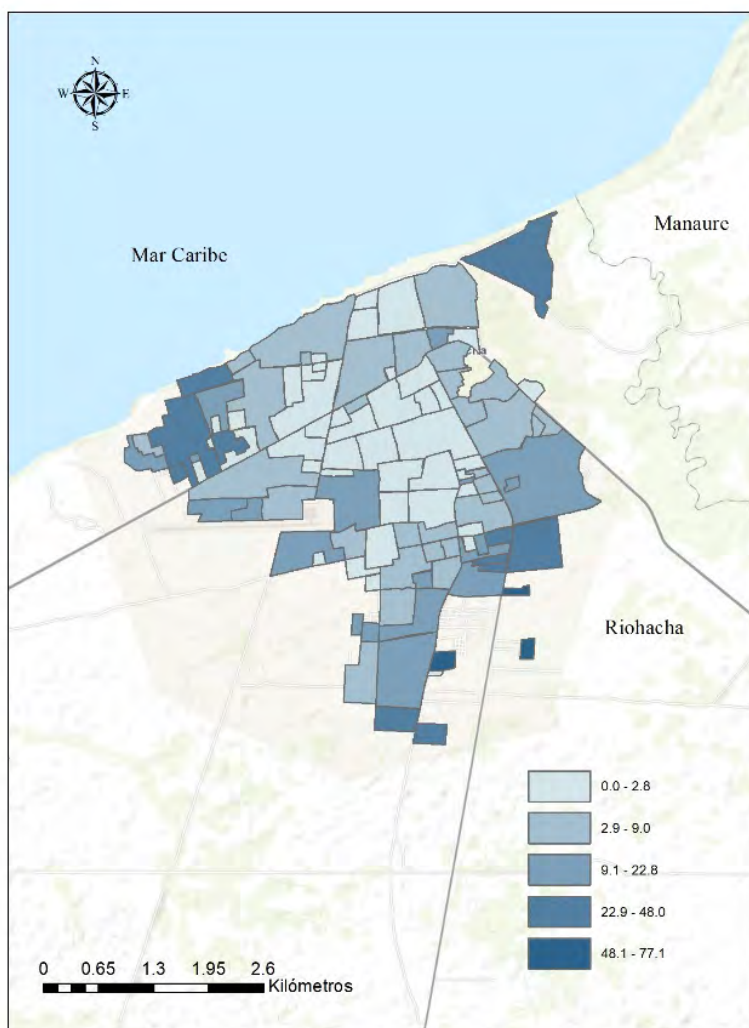
- Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 1231-1294.
- Aguilera, M.; Meisel, A. (2009). ¿La isla que se repite? Cartagena en el Censo de población de 2005. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*(109).
- Alcaldía de Riohacha. (2001). *Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Riohacha*. Riohacha: Dpto. Administrativo de Planeación Municipal.
- Alcaldía de Riohacha. (2015). *Riohacha Incluyente y Sostenible 2016-2019*. Riohacha: Alcaldía de Riohacha.
- Arango, L.; Flórez, L.; Olarte-Delgado, M. (2018). Precio del carbón y dinámica laboral en Valledupar. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* , 271.
- Aschmann, H. (1960). Indian Pastoralists of the Guajira Peninsula. *Annals of the Association of American Geographers*, 408-418.
- Ayala, J.; Meisel, A. (2016). La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena. *Economía y Región*, 10(2), 7-44.
- Ayala, J.; Meisel, A. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en 2033. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(257).
- Banco Mundial. (2018). *Aprender para hacer realidad la promesa de la educación. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial .
- Bassi, E. (2017). *An aqueous territory: sailor geographies and New Granada's transimperial greater Caribbean world*. Duke University Press.
- Bedi, T.; Coudouel, A.; Simler, K. (2007). Maps for Policy Making: Beyond the Obvious . En T. Bedi, A. Coudouel, & K. Simler, *More Than a Pretty Picture: Using Poverty Maps to Design Better Policies and Interventions* (págs. 3-22). Washington D.C.: The World Bank.
- Bonet , J.; Ayala , J. (2016). The Territorial Fiscal Gap in Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(251).
- Bonet , J.; Pérez, G. J. (2017). Financiamiento y calidad del gasto en la región Caribe colombiana. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*(262).
- Bonilla, L. (2011). Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia. *Coyuntura Económica*, 41(1), 63-103.

- Bonilla, L.; Martínez, E. (2017). Educación para la inclusión y la transformación social en el Caribe colombiano. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*(263).
- Britto, L. (2013). *The Marihuana Axis: A Regional History of Colombia's First Narcotics Boom, 1935-1985*. New York : New York University .
- Cámara de Comercio de La Guajira. (2018). *Informe Socioeconómico de La Guajira 2017*. Riohacha : Cámara de Comercio de La Guajira .
- Carabalí, A. (2008). La Guajira colombiana: Una economía de bonanza. *Jangwa Pana*, 7(1), 50-57.
- Cepeda, L. (2011). Los sures de Barranquilla: La distribución espacial de la pobreza. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(142).
- DANE. (2017). *Boletín técnico. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Bogotá D.C.: DANE.
- Ezpeleta, B. (2000). *La verdadera historia de Riohacha*. Aarón Impresores.
- Findeter. (2017). *Estudios base para la ciudad de Riohacha, Colombia: cambio climático, riesgos naturales y crecimiento urbano*. Bogotá D.C.: Findeter .
- González-Plazas, S. (2008). *Pasado y presente del contrabando en la Guajira aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región*. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito. Bogotá: Universidad del Rosario .
- Guajira 360°; Universidad del Norte. (2018). *Educación en La Guajira retos y desafíos*. Observatorio de Educación del Caribe Colombiano.
- Guerra, W. (2000). Riohacha ciudad inconclusa. En A. Abello, & S. Giaimo, *Poblamiento y ciudades del Caribe* (págs. 310-342). Observatorio del Caribe Colombiano.
- Higgins, K.; Bird, K.; Harris, D. (2010). Policy responses to the spatial dimensions of poverty. *Chronic Poverty Research Center, Working Paper*(168).
- Hincapié, D. (2016). Do longer school days improve student achievement? Evidence from Colombia. *IBD Working Paper Series*(679).
- Jalan, J.; Ravallion, M. (1997). Spatial Poverty Traps? *The World Bank, Policy Research Working Papers*(1862).
- Meisel, A.; Ricciulli, D. (2018). La pobreza en Santa Marta: los estragos del bien. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*(266).

- Meisel, A. (2007). La Guajira y el mito de las regalías redentoras. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(86).
- Ministerio de Vivienda. (2018). *Guajira Azul 2018-2022*. Bogotá D.C.
- Pachón, A. (2012). *Proyecciones de población a nivel departamental municipal agregadas por área, urbano y rural, por sexo y grupos de edad, para el período 2010-2050*. Reporte Técnico .
- Pérez, J.; Salazar , I. (2007). La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(94).
- PNUD. (2014). *Diagnóstico Socioeconómico del departamento de La Guajira*. Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos. Proyectos de Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local.
- Posada, E. (1998). *El Caribe colombiano Una historia regional (1870-1950)*. Bogotá : Banco de la República/ El Áncora Editores.
- Ramírez, J. M. (2016). Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo*(54).
- Rodriguez-Pose, A.; Wilkie, C. (2017). Revamping Local and Regional Development through Place-based Strategies. *Cityscape*, 19(1), 151-170.
- Romero, J. (2007). ¿Discriminación laboral o capital humano? determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(98).
- Smolka, M. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Land Lines Newsletter*, 15(1).
- Tacoli , C.; McGranahan, G.; Satterthwaite, D. (2015). *World Migration Report 2015: Urbanization, Rural-urban Migration and Urban Poverty*. London: International Organization of Migration.
- Trejos, L.; Luquetta, D. (2014). Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana. El caso del departamento de La Guajira en Colombia. *MEMORIAS Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*(24), 125-148.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Viloria, J. (2013). Comerciantes en economías de frontera: El caso de La Guajira colombiana, 1870-1930. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*(32).

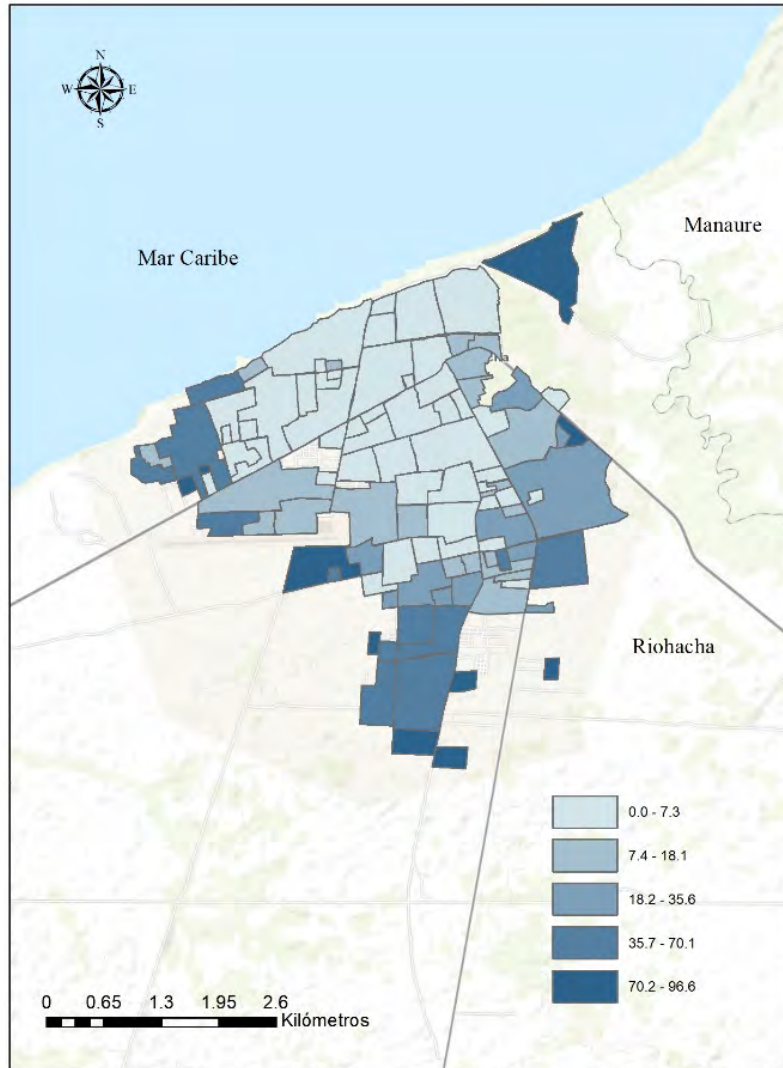
Anexo 1

A.1.1. Porcentaje de viviendas sin acceso a servicio de acueducto por barrio, SISBEN 2017



Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

A.1.2. Porcentaje de viviendas sin acceso a servicio de recolección de basuras por barrio, SISBEN 2017



Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

Anexo 2

A.2.1. Bajo logro educativo por corregimientos, SISBEN 2017

	Número de adultos con bajo logro educativo	Porcentaje sobre el total en SISBEN
Camarones	989	38,6
Villa Martin	279	43,7
Mongui	336	49,1
Tomarrazon	597	49,6
Choles	431	50,6
Matitas	516	52,3
Cotoprix	625	52,7
Tigreras	867	52,8
Galan	244	53,0
Barbacoa	187	54,4
Arroyo Arena	157	57,3
Cerrillo	207	59,8
Las Palmas	230	68,9
Juan y Medio	600	69,2

Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.

A.2.2. Informalidad por corregimientos, SISBEN 2017

	Número de trabajadores informales	Porcentaje sobre el total en SISBEN
Tigreras	605	81,2
Villa Martin	203	85,7
Choles	323	89,2
Mongui	234	92,9
Tomarrazon	433	93,1
Cerrillo	144	94,7
Camarones	850	95,0
Cotoprix	401	95,2
Matitas	423	95,7
Barbacoa	99	96,1
Juan y Medio	389	97,0
Las Palmas	127	97,7
Galan	175	98,3
Arroyo Arena	93	100,0

Fuente: Alcaldía Distrital de Riohacha y cálculos de los autores.