

Report Part Title: Análisis de la dependencia del carbón en las economías del Cesar y La Guajira

Report Title: Carbón térmico en Colombia:

Report Subtitle: implicaciones para la economía de La Guajira y Cesar

Report Author(s): Silvio López and Fernando Patzy

Natural Resource Governance Institute (2021)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep42276.8>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



*Natural Resource Governance Institute* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to this content.

JSTOR

## 5. Análisis de la dependencia del carbón en las economías del Cesar y La Guajira

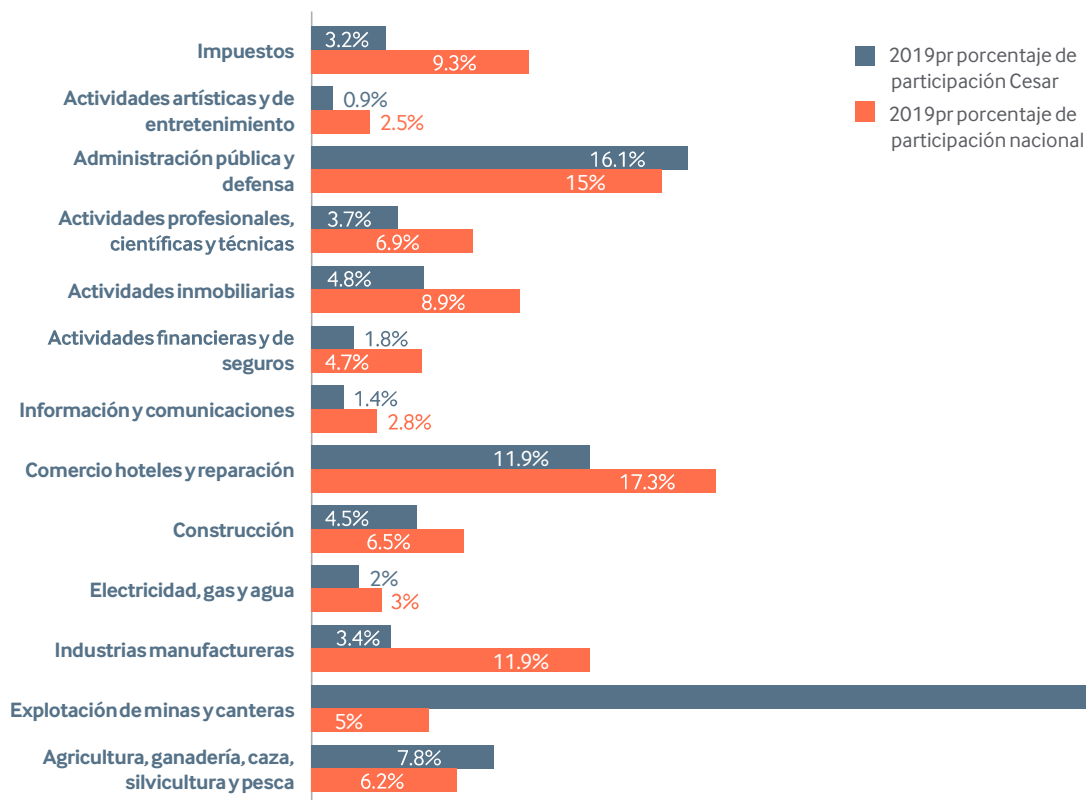
El capítulo analizará la importancia del carbón térmico en los principales departamentos productores de Colombia. Para esto, el análisis se realizará en los departamentos del Cesar y La Guajira por ser respectivamente los dos departamentos con mayor producción de dicho carbón en los últimos años.

### 5.1 DEPENDENCIA DEL CARBÓN: PERSPECTIVA DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

#### 5.1.1 PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

En cuanto al Producto Interno Bruto a nivel departamental, la principal actividad económica en el Cesar es la explotación de minas y canteras, la cual para el año 2019 representó el 38.4 % de la producción total de bienes y servicios del departamento. La explotación de carbón es la principal actividad minera en la zona, lo que hace al departamento altamente dependiente de dichos recursos.

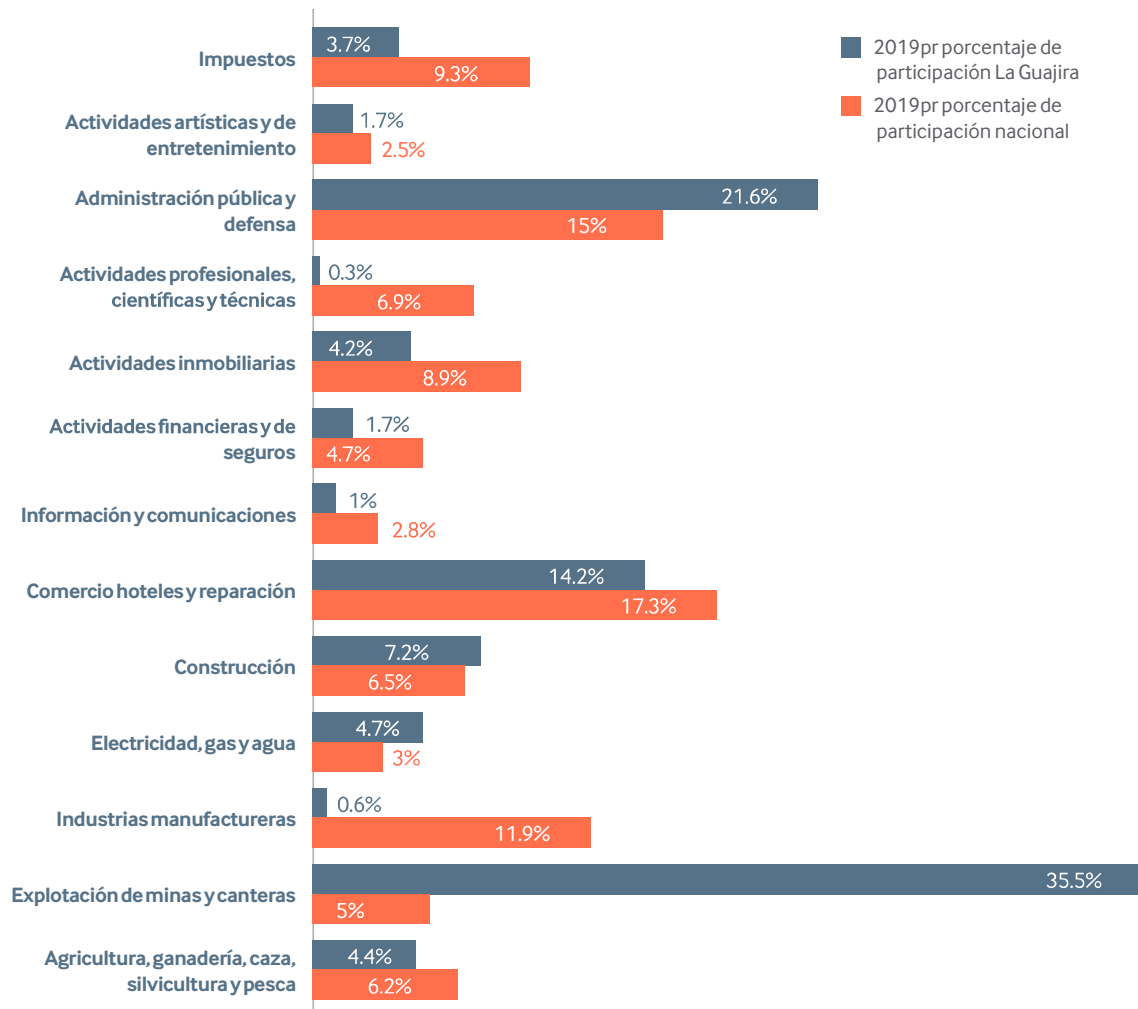
**Gráfico 32.** PIB por ramas de actividad económica del departamento del Cesar



Elaboración propia. Fuente: DANE (2020), cuentas nacionales. Cifras en miles de millones de pesos. (Pr: Preliminar). Actualizado el 25 de septiembre de 2020.

Al igual que en el departamento del Cesar, el Producto Interno Bruto de La Guajira se encuentra altamente influenciado por la actividad carbonífera. En este caso, la explotación de minas y canteras representa el 35.5 % del total del PIB regional para 2019. Las cifras demuestran la alta dependencia económica del carbón en ambos departamentos.

**Gráfico 33.** PIB por ramas de actividad económica del departamento de La Guajira



Elaboración propia. Fuente: DANE 2020, cuentas nacionales. Cifras en miles de millones de pesos. (Pr: Preliminar). Actualizado el 25 de septiembre de 2020.

### 5.1.2 PRODUCCIÓN

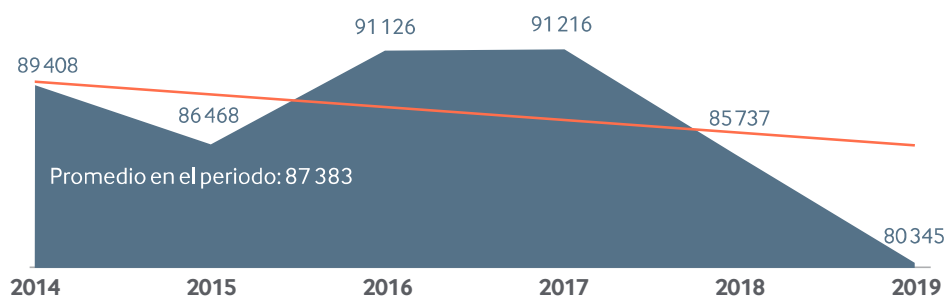
Para el periodo comprendido entre los años 2014-2019, la producción de carbón en el país fue de 524.3 millones de toneladas, lo que implica una producción anual promedio de 87.3 millones/ton. En el mismo periodo, la producción del departamento del Cesar fue de 289.6 millones de toneladas, con una producción anual promedio de 48.2 millones/ton, 55.2 % de la producción total del país.

En cuanto al departamento de La Guajira, la producción del departamento entre 2014 y 2019 ascendió a 187.4 millones de toneladas, lo que implica una producción anual promedio de 31.2 millones/ton, 35,7 % de la producción total del país. Lo anterior evidencia que, en este periodo, la producción de carbón de los departamentos del Cesar y La Guajira representó el 90.9% de la producción total de Colombia.

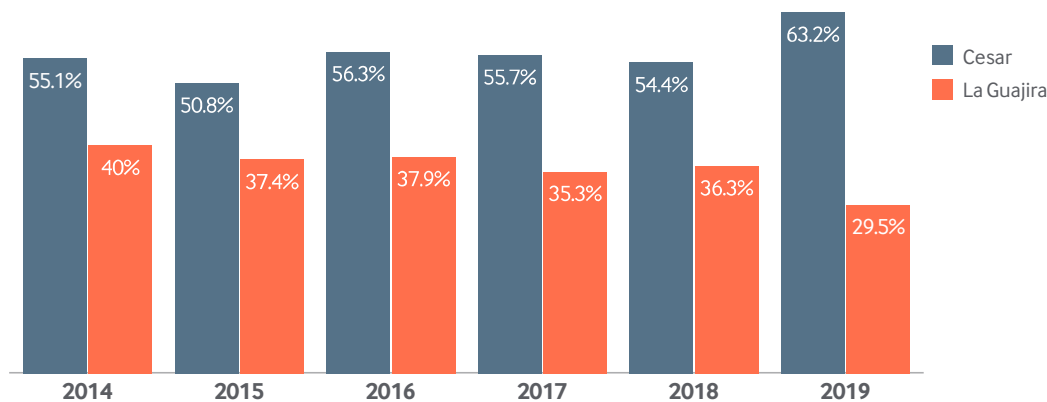
Existen otros departamentos productores cuya producción es marginal comparada con la producción del Cesar y La Guajira, tal como Norte de Santander (ocupa el tercer lugar en la producción a nivel nacional), que en el mismo periodo tuvo una producción de 1.8 millones de toneladas, lo que implica una producción anual promedio de 1.9 millones de toneladas.

**Gráfico 34.** Producción nacional de carbón 2012 - 2019 vs Participación por departamentos

**Producción nacional de carbón**



**Participación en la producción nacional de carbón por departamentos**

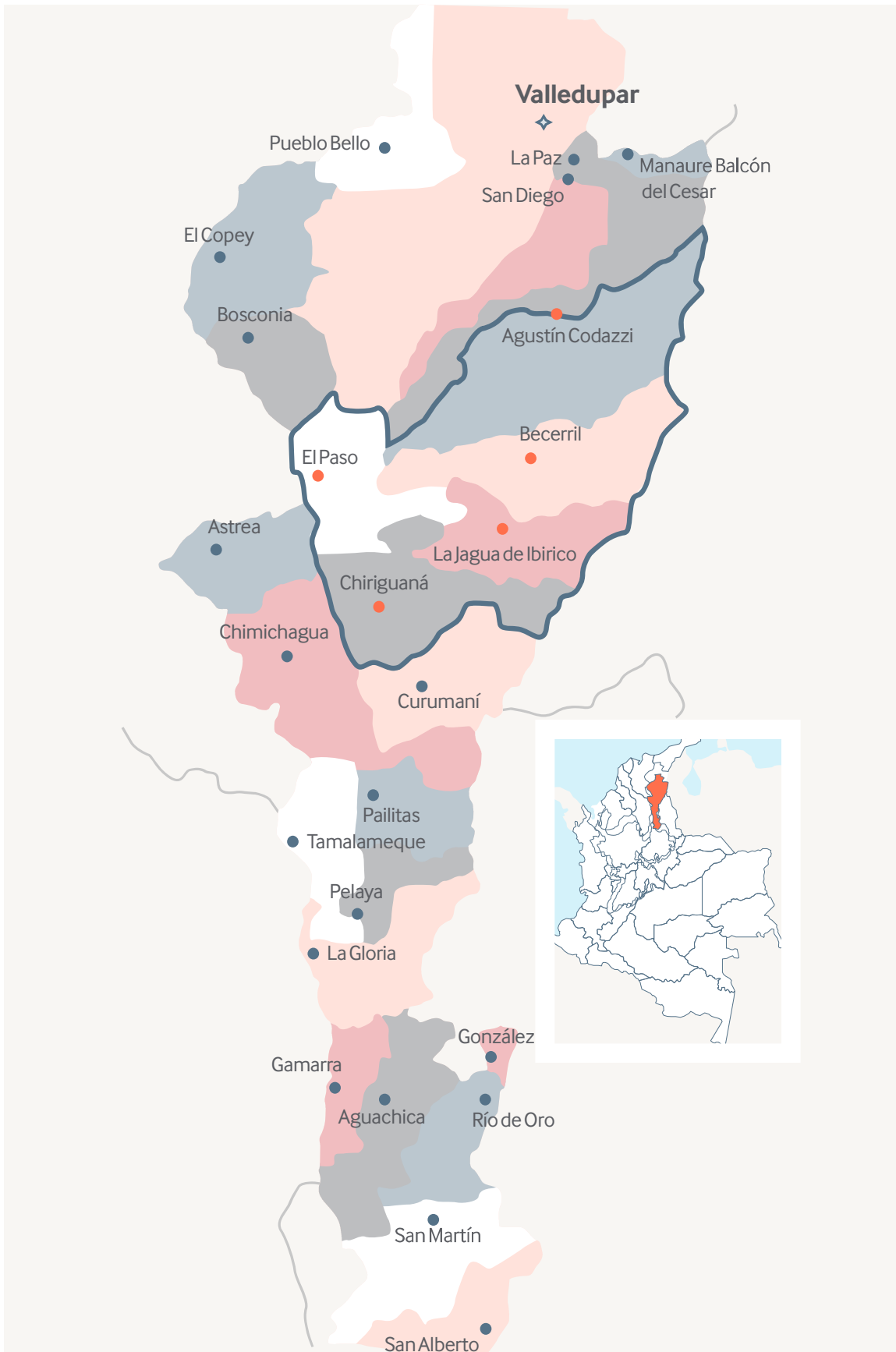


Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) 2020, Cifra Provisional (Pr).

De igual forma, los departamentos del Cesar y La Guajira ubicados en el norte de Colombia están conformados por 25 municipios en el caso del Cesar y 15 municipios en el caso de La Guajira.

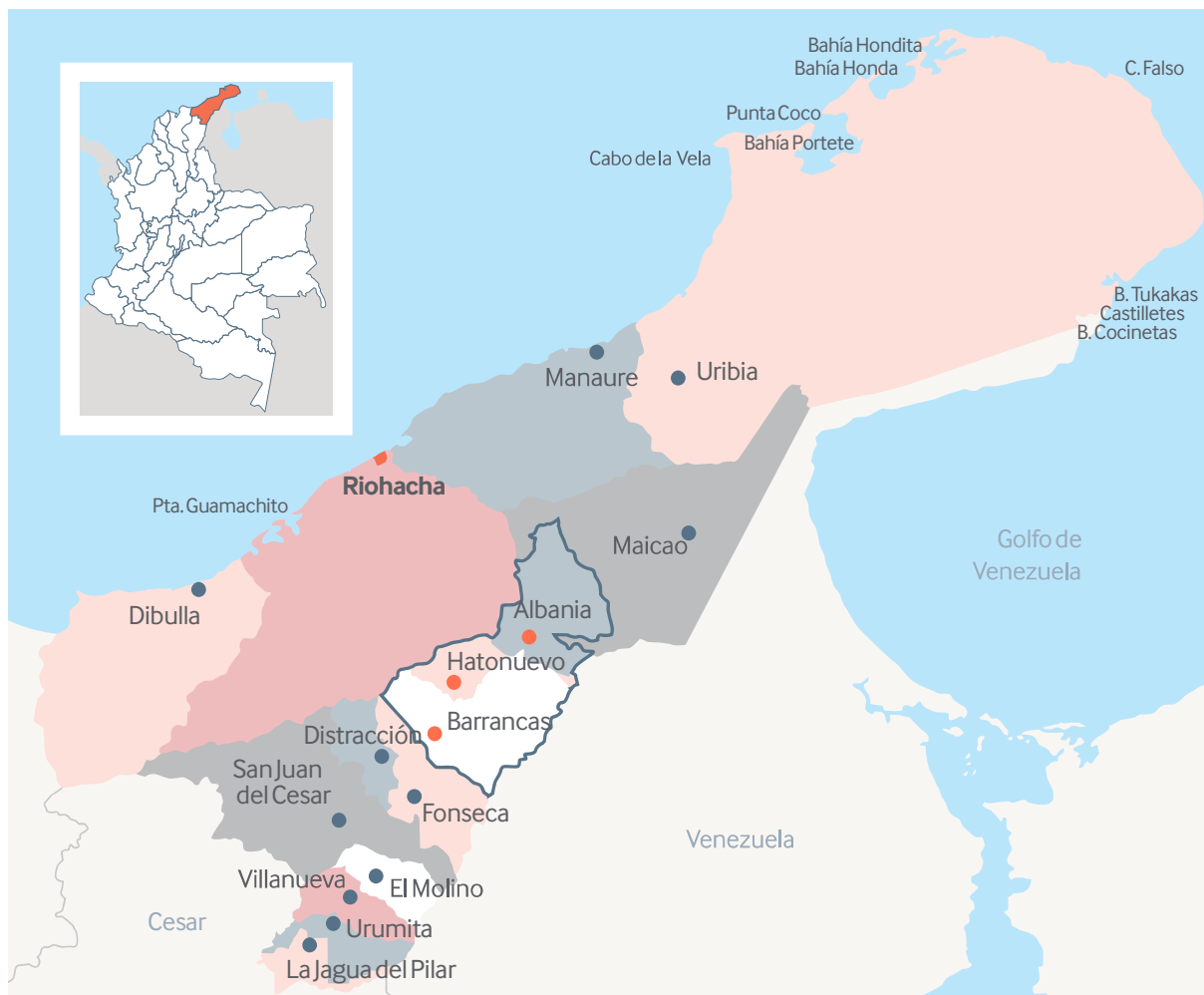
En ambos departamentos existen municipios productores de carbón y otros que se dedican a otras actividades económicas como la agricultura, el comercio o la industria.

**Ilustración 4.** Departamento del Cesar: municipios productores de carbón (Colombia)



Fuente: Gobernación del Cesar.

**Ilustración 5.** Departamento de La Guajira: municipios productores de carbón (Colombia)



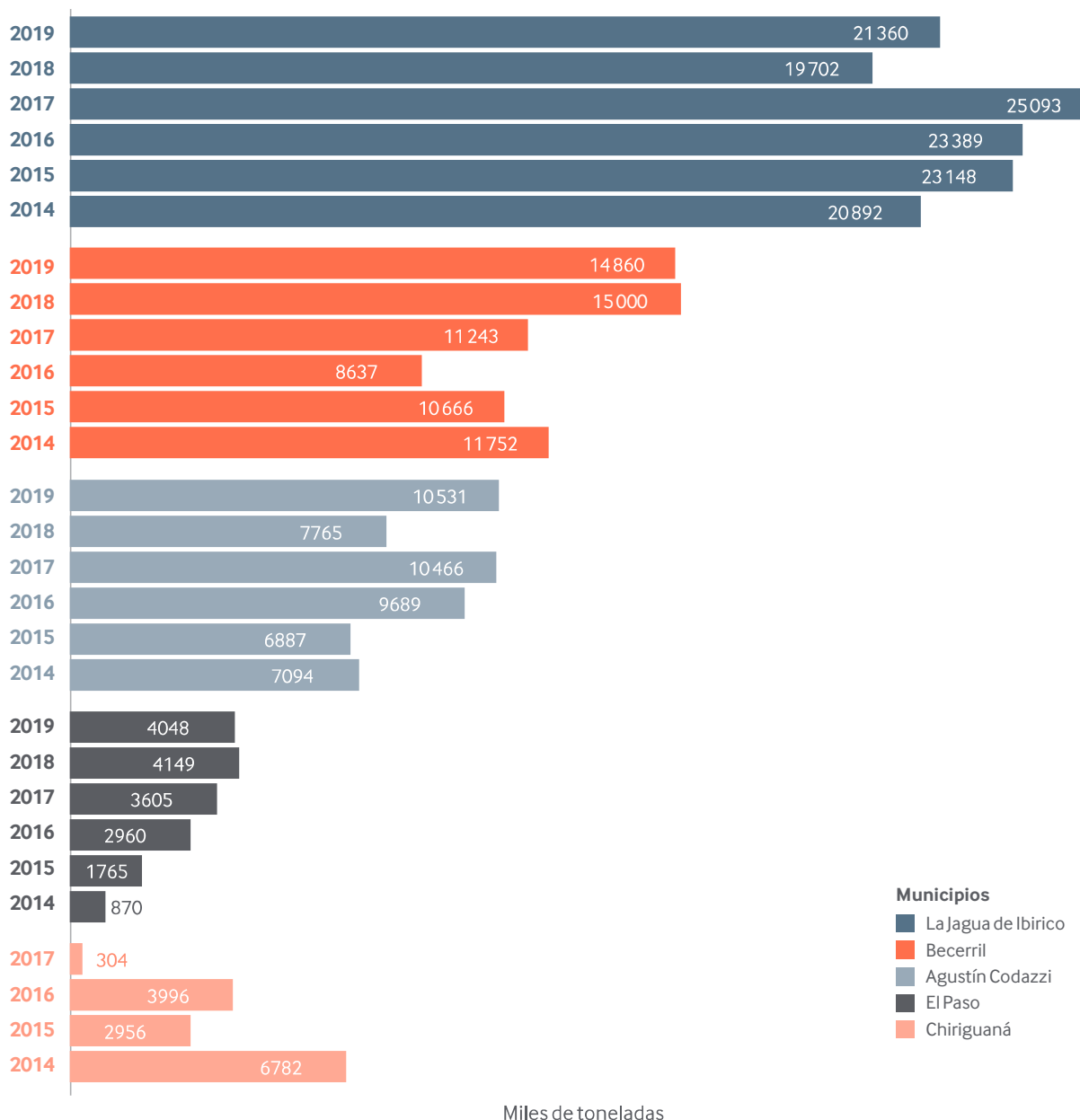
Fuente: Alcaldía Municipal de El Molino.

En cuanto a la producción de carbón a nivel municipal, en los departamentos del Cesar y La Guajira, se encuentra que para el Cesar la producción se concentra en los municipios de Agustín Codazzi, Becerril, Chiriguana, El Paso y la Jagua de Ibirico, en donde se concentran las operaciones de las empresas Drummond y Prodeco.

De estos cinco municipios en donde se concentra la producción, dos son los principales productores La Jagua de Ibirico, en donde entre el 2014 y 2019 se produjeron 133.5 millones de toneladas de carbón, en promedio 22.2 millones de toneladas al año. El otro es Becerril, en donde el mismo periodo se produjeron 72.1 millones de toneladas, en promedio 12.02 millones de toneladas por año.

Dado que, para este periodo la producción de los dos municipios alcanzó los 205.6 millones de toneladas, frente a los 289.6 millones de toneladas del departamento, esto significa que los municipios aportaron el 70.9 % de la producción total departamental.

**Gráfico 35.** Producción de carbón térmico en los municipios del departamento del Cesar (2014–2019)



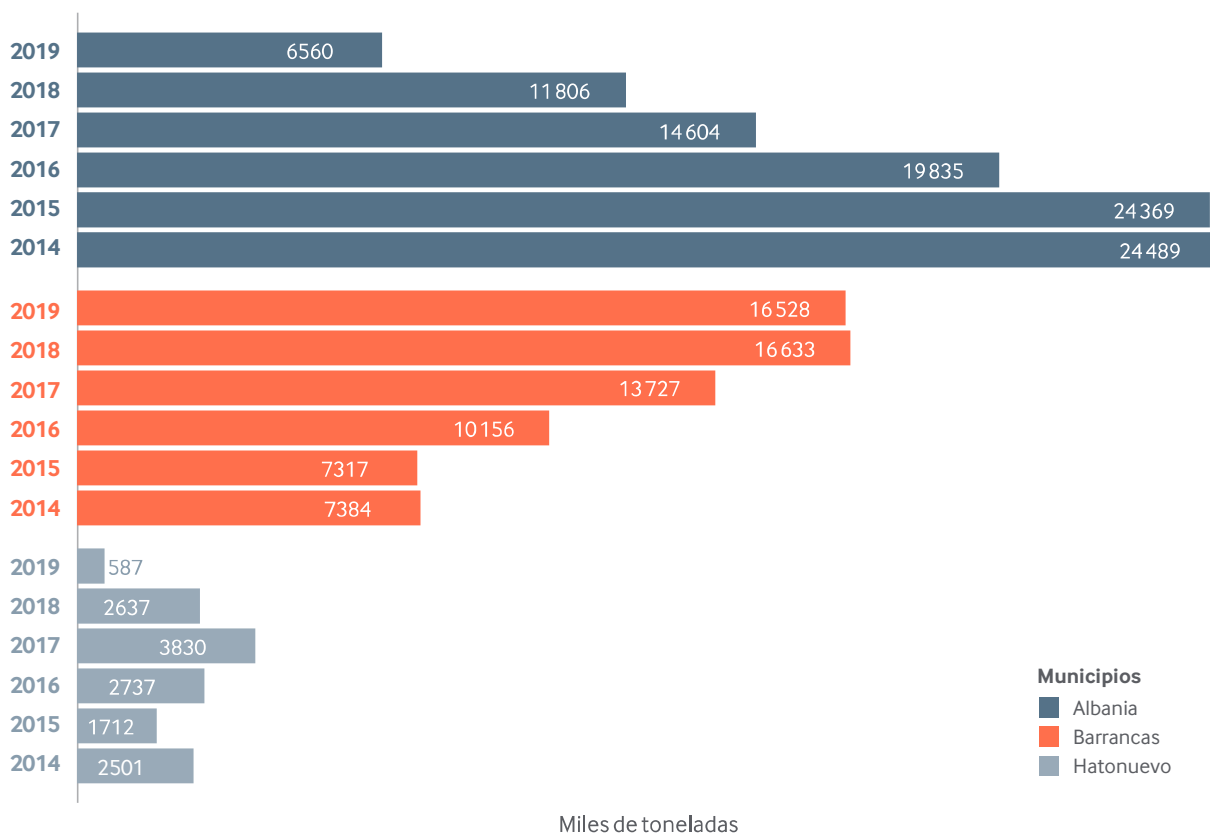
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO 2020) 2019 Cifras Provisionales.

En cuanto al departamento de La Guajira, la producción se concentra en los municipios de Albania, Barrancas y Hato Nuevo, en donde se ubica la operación de la empresa Cerrejón.

El municipio en donde se encuentra la mayor producción es Albania, entre 2014 y 2019 la producción alcanzó los 101.6 millones de toneladas, un promedio de 16.9 millones de toneladas/año. Sin embargo, desde el 2016 la producción ha caído drásticamente hasta llegar a tan solo 6.5 millones de toneladas/año para el 2019.

Del mismo modo, en el municipio de Barrancas la producción para el periodo analizado alcanzó los 71.7 millones de toneladas, en promedio 11.9 millones de toneladas por año. Por lo tanto, tres municipios de los 15 del departamento son los productores de carbón y, dado que la producción de Albania y Barrancas para dicho periodo alcanzó los 173.3 millones de toneladas y la del departamento fue de 187.4 millones de toneladas, estos representan el 92.4 % de la producción total departamental. De igual forma, Albania y Hatonuevo muestran una fuerte caída en la producción a partir de 2016.

**Gráfico 36.** Producción de carbón térmico en los municipios del departamento de La Guajira (2014 – 2019)



Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) 2020, Cifras Provisionales.

## 5.2 CONTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS AL DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Una vez analizado el comportamiento y aporte de la producción de carbón en los departamentos del Cesar y La Guajira –y en los principales municipios productores–, es relevante mirar en detalle el comportamiento de las regalías en dichas zonas. Sin embargo, con el propósito de entender la contribución de las regalías conviene mencionar la clasificación de dichos recursos.

Los recursos obtenidos mediante el recaudo de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables del país se distribuyen a los diferentes beneficiarios, clasificando los recursos según si son para el ahorro o para inversión.

Los departamentos y municipios han tenido acceso a los siguientes fondos para inversión:

- **Fondo de Desarrollo Regional (FDR):** los recursos para mejorar la competitividad y promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental.
- **Fondo de Compensación Regional (FCR):** el FCR tiene como objetivo apoyar a las entidades territoriales más pobres del país, priorizando zonas costeras, fronteras y de la periferia en proyectos con impacto regional o local.
- **Fondo de Ciencia y Tecnología (FCTel):** los recursos tienen como objeto el desarrollo de la competitividad, el desarrollo de capacidades científicas y de investigación de las regiones.
- **Asignaciones directas y compensaciones (AD):** destinadas a los municipios y departamentos que realizan la explotación de RNNR.

En el caso de los recursos de ahorro, se incluyen las regalías destinadas a los fondos de ahorro y estabilización (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET).

De acuerdo a lo anterior a continuación se presenta como ha sido la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en los departamentos del Cesar y La Guajira en los últimos años. El periodo tomado como referencia es el 2013-2020 dado que en el año 2012 se dio el cambio en el Sistema General de Regalías, razón por la cual se analizará los bienios a partir del 2013.

### 5.2.1 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN LOS DEPARTAMENTOS DEL CESAR Y LA GUAJIRA EN EL PERIODO 2013-2020

Para el periodo comprendido entre 2013 y el 2020, el departamento del Cesar recibió un total aproximado de 2.3 billones<sup>42</sup> de pesos por concepto de regalías, que son equivalentes al tipo de cambio del 2019 a US\$ 700.7 millones<sup>43</sup>, lo que significa que en promedio recibió US\$ 87.5 millones por año. Para ejecutar proyectos de inversión, los recursos se distribuyeron así:

- **Asignaciones directas (AD).** Bajo esta modalidad se destinan 641 200 millones de pesos, lo cual representa el 27.6 % del total de las regalías asignadas al departamento. La fuente de estos recursos son la explotación de hidrocarburos que aportan 2.1 % (47 800 millones de pesos) y minas y canteras, quienes aportaron 25.6 % (593 400 millones de pesos).

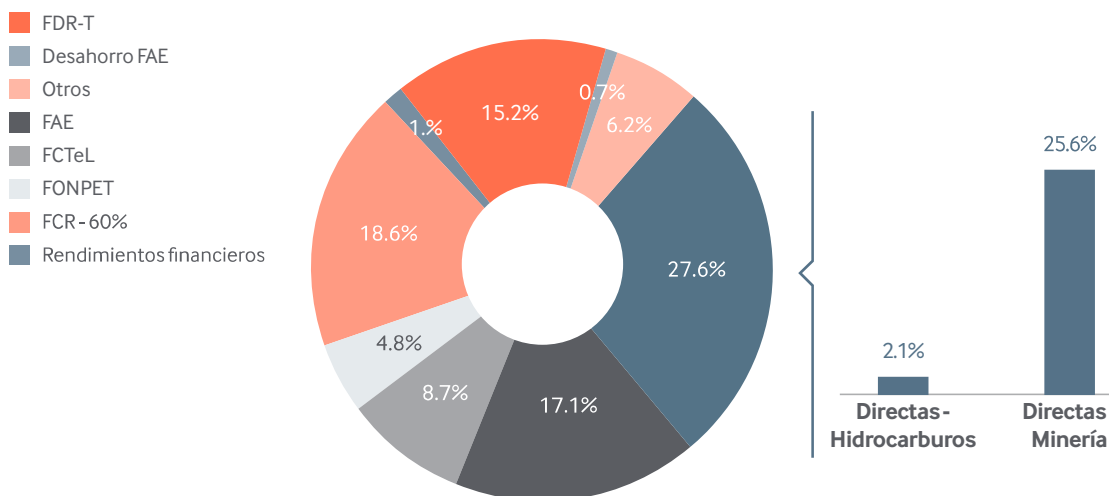
42 Millones de millones.

43 De acuerdo con la Tasa Representativa del Mercado (TRM) promedio para 2019, equivalente a 3282 pesos colombianos por dólar americano. Esto con el objetivo de dimensionar el valor en dólares de dicho rubro de regalías al año más reciente.

- **Fondo de Compensación Regional (FCR).** Las asignaciones para este fondo fueron el 18.6% de los recursos para el departamento por concepto de regalías. En total, los recursos asignados a este fondo suman 431 500 millones de pesos. Es decir, con la asignación de estos recursos se lograron aprobar proyectos de impacto local y regional que permiten mejorar las condiciones de empleo, y pobreza de los municipios del departamento.
- **Fondo de Desarrollo Regional (FDR).** Este fondo recibió el 15.2% de las regalías asignadas al departamento. Con la asignación de estos recursos se logró aprobar proyectos enfocados a mejorar la competitividad y productividad del departamento del Cesar.
- **Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (FCTeI).** Se asignaron 201 700 millones de pesos, que equivalen al 8.7% del recurso asignado por regalías para el periodo 2013 – 2020. Al igual que en los dos fondos anteriores, con los recursos asignados se lograron aprobar proyectos enfocados al desarrollo científico y la innovación del aparato productivo del departamento.

Por otro lado, en cuanto a los recursos destinados al ahorro, para el Fondo de Ahorro y estabilización (FAE) se destinó el 17.1% del total, y para el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) el 4.8% del total de las regalías<sup>44</sup>.

**Gráfico 37.** Distribución del total de los recursos de SGR destinados al departamento del Cesar como entidad territorial (2013-2020)



Elaboración propia. Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

44 Departamento Nacional de Planeación (2019). *Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios*. [www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18\\_departamentos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18_departamentos.pdf)

En cuanto al departamento de La Guajira, para el periodo comprendido entre 2013 y el 2020 este recibió un total de 2.2 billones de pesos por concepto de regalías, que son equivalentes a precios del 2019 a US\$ 670.3 millones<sup>45</sup>, lo que significa que en promedio recibió US\$ 83.7 millones por año. Para ejecutar proyectos de inversión los recursos se distribuyeron de la siguiente forma:

- **Asignaciones directas (AD).** Mediante esta modalidad se destinan 426 100 millones de pesos, lo cual representa el 19.22 % del total de las regalías asignadas al departamento. La fuente de estos recursos son la explotación de hidrocarburos y de minas y canteras, quienes aportaron 9.6 % (213 200 y 212 900 millones de pesos, respectivamente). A diferencia del departamento del Cesar, en donde minas y canteras aporta la mayor proporción de los recursos de asignaciones directas, en La Guajira la explotación de hidrocarburos tiene igual participación en el aporte de estas asignaciones.
- **Fondo de Compensación Regional (FCR – 60 %).** Los recursos asignados para este fondo fueron el 22.3 % de los montos para el departamento por concepto de regalías, siendo el fondo que recibe el mayor porcentaje; en total, los recursos asignados a este fondo suman 493 300 millones de pesos.
- **Fondo de Desarrollo Regional (FDR).** Recibió el 17.2 % de las regalías asignadas al departamento para inversión en proyectos orientados a mejorar la competitividad y productividad del departamento.
- **Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (FCTeI).** Se asignaron 249 100 millones de pesos, que equivalen al 11.23 % del recurso asignado por regalías para el periodo 2013 – 2020.

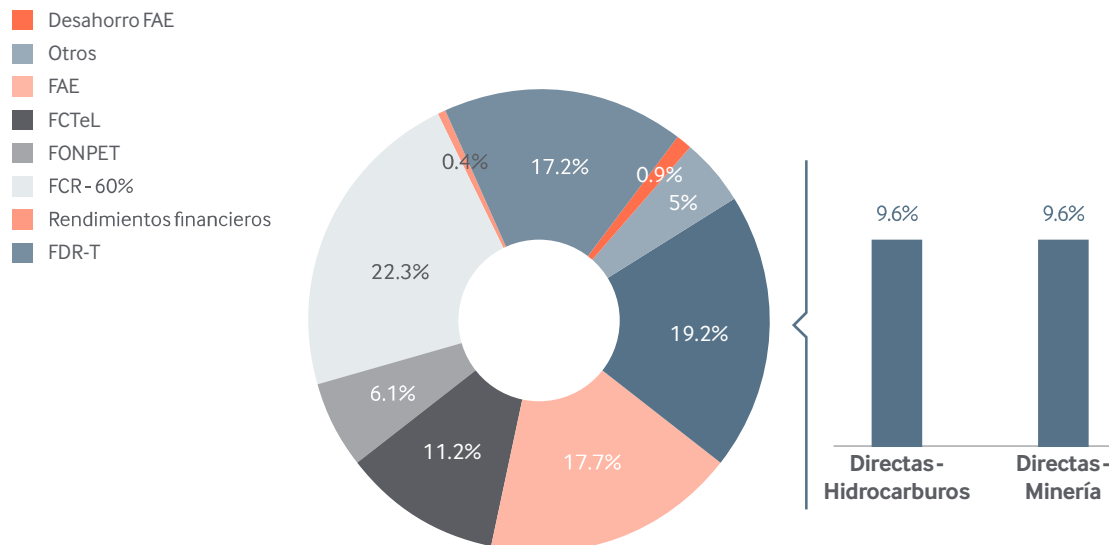
Por otro lado, en cuanto a los recursos asignados al Fondo de Ahorro y Estabilización y al Fondo de Ahorro Pensional Territorial se destinaron el 17.7 % y el 6.1 % del total de regalías respectivamente.

Como se puede apreciar, al comparar los departamentos, Cesar recibe aproximadamente un 8 % más de recursos por asignaciones directas que La Guajira. Sin embargo, este último cuenta con mayor participación de recursos destinados a los fondos de compensación regional, desarrollo regional y ciencia y tecnología, probablemente por tener niveles de pobreza mayores, lo que implica que La Guajira cuenta con recursos importantes para impulsar y ejecutar proyectos que promuevan la competitividad, el empleo y el desarrollo regional.

De igual forma, vale la pena resaltar que las asignaciones directas que reciben tanto el departamento del Cesar como La Guajira producto de la explotación de minas y canteras están asociadas a la explotación de carbón térmico. Como se mencionó anteriormente, estos departamentos son los mayores productores de este tipo de carbón en el territorio nacional.

45 De acuerdo con la Tasa Representativa del Mercado (TRM) promedio para 2019: equivalente a 3.282 pesos colombianos por dólar americano, con el objetivo de dimensionar el valor en dólares de dicho rubro de regalías al año más reciente.

**Gráfico 38.** Distribución del total de los recursos de SGR destinados al departamento de La Guajira como entidad territorial (2013–2020)



Elaboración propia. Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

Finalmente, y como se mencionó anteriormente, durante el periodo 2013-2020 el país obtuvo 46.5 billones de pesos por concepto de regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Las regalías que recibe el departamento del Cesar para este periodo (2.3 billones) representan el 5% de las regalías totales del país para el mismo periodo. Asimismo, los 2.2 billones recibidos por el departamento de La Guajira en el mismo periodo representan el 4.7% de las regalías totales.

### 5.2.2 REGALÍAS PER CÁPITA EN LOS DEPARTAMENTOS DEL CESAR Y LA GUAJIRA EN EL PERIODO 2013-2020

Por otro lado, al realizar una comparación a través de los años de las instrucciones de abono en cuenta en términos per cápita<sup>46</sup>, en el periodo comprendido entre 2013 y 2020 entre los departamentos del Cesar y La Guajira, se observa que el departamento del Cesar ha recibido menores regalías per cápita que La Guajira.

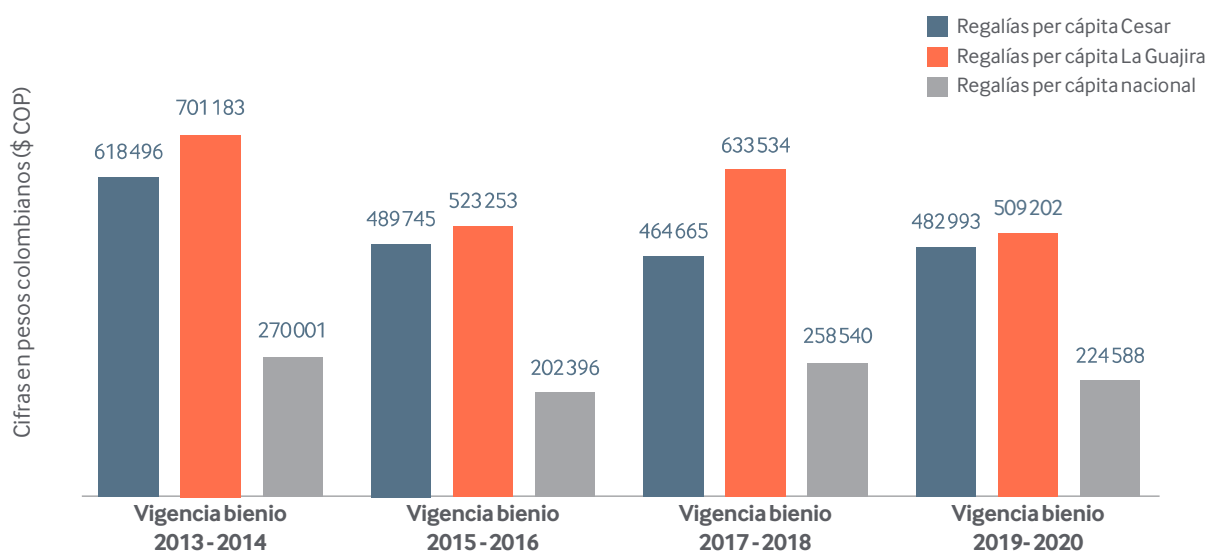
En el bienio 2013-2014, en el departamento del Cesar las regalías per cápita ascendían a \$618 496, mientras que para el bienio 2019-2020 solo alcanzarán los \$574 112, lo que representa una disminución del 7.1% entre los periodos comparados. En cuanto a La Guajira la caída es más drástica, dado que en el periodo 2013-2014 las regalías per cápita ascendieron a \$701 183, mientras que para el bienio 2019-2020 estas serán de \$449 629, lo que significa una caída del 35.8%

46 Calculado tomando en cuenta el total de la distribución de las regalías departamentales: inversión y ahorro, así como la población departamental.

entre ambos periodos. Esta caída en la disponibilidad de recursos de La Guajira es explicada principalmente por la menor generación de regalías a raíz de la disminución en la producción de carbón del Cerrejón (a partir del año 2015).

De igual forma, si se realiza una comparación de las regalías per cápita de los departamentos del Cesar y La Guajira con las regalías per cápita a nivel nacional para el bienio 2019-2020, se tiene que las de La Guajira son 2.2 el promedio nacional y en Cesar 2.1 veces.

**Gráfico 39.** Instrucciones de abono a cuenta en términos per cápita 2013 vs 2020 para departamentos del Cesar y La Guajira



Elaboración propia. Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR.

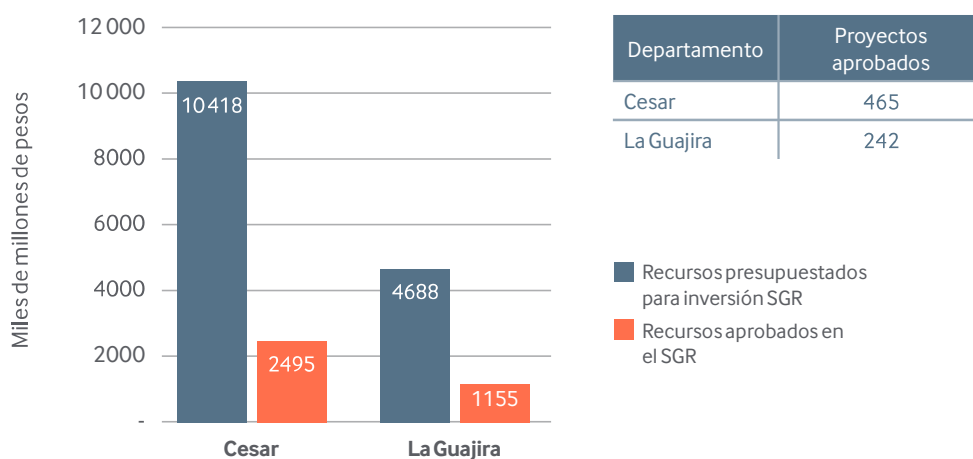
### 5.2.3 MONTO DE RECURSOS PRESUPUESTADOS Y PROYECTOS APROBADOS EN LOS DEPARTAMENTOS DEL CESAR Y LA GUAJIRA EN EL PERIODO 2013-2020

Durante el periodo 2013 – 2020, se presupuestaron 57 348.9 millones de pesos para proyectos de inversión<sup>47</sup> en el departamento de La Guajira y se aprobaron 762 proyectos por valor de 3922 millones de pesos, de acuerdo a la información recopilada en el portal del SGR. De estos recursos, el presupuesto para inversión en los municipios productores de carbón térmico (Albania, Barrancas y Hatonuevo) fue de 4668 millones de pesos y se aprobaron 1 155 millones repartidos en 242 proyectos de inversión aprobados, lo que implica que solo se aprobó el 24.6 % de los recursos presupuestados.

47 Para proyectos de inversión con fuentes de recursos de Asignaciones Directas, Fondo de Compensación Regional, Fondo de Desarrollo Regional y Fondo de Ciencia y Tecnología.

En cuanto al departamento del Cesar, para el mismo periodo, el presupuesto para inversión en los municipios productores (La Jagua de Ibirico, Becerril, Agustín Codazzi, Chiriguana y El paso) fue de 10 418 millones de pesos y se aprobaron 2495 millones de pesos repartidos en 465 proyectos de inversión aprobados, con lo que tan solo se aprobó el 23.9% de los recursos presupuestados.

**Gráfico 40.** Valor total de recursos presupuestados y aprobados en los municipios productores de carbón térmico (2013-2020)

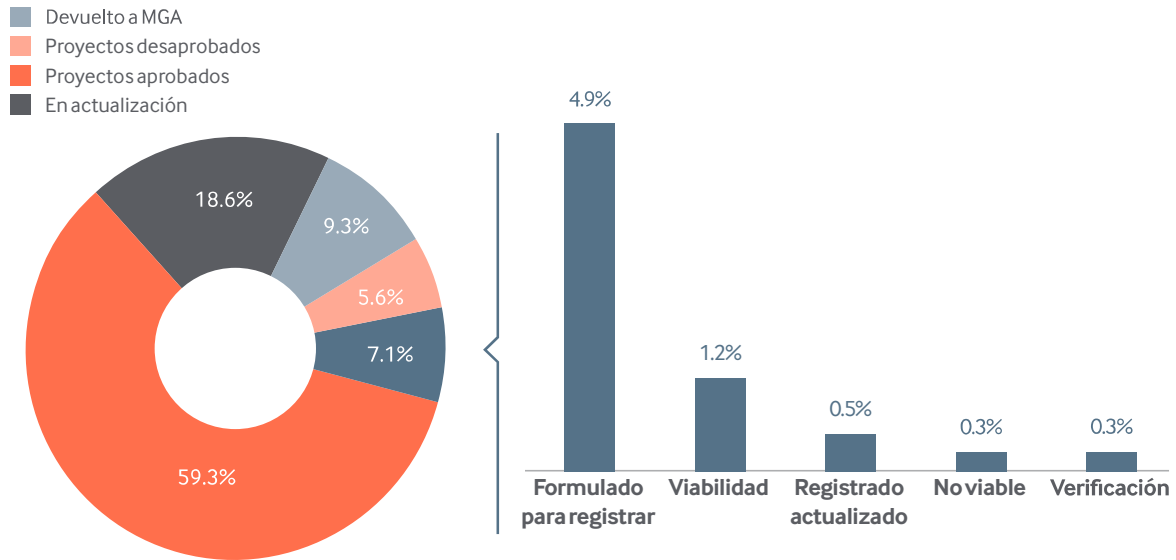


Elaboración propia. Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS y Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

En total, los municipios productores en el departamento de La Guajira para el periodo 2013-2020 presentaron 408 proyectos, de los cuales se aprobaron el 59.31% (242 proyectos), el 18.63% se encuentran en actualización de algún tipo de información, el 9.31% fueron devueltos a la MGA<sup>48</sup> para realizar ajustes en los datos, el 5.64% fueron desaprobados, lo cual quiere decir, que el proyecto no inició su ejecución pasado un año de su aprobación y los recursos destinados a este se liberaron en el presupuesto general de regalías para ser asignado a otros proyectos. El 7.11% restantes se encuentran en otros estados dentro del sistema. Vale la pena resaltar que, aunque el porcentaje de proyectos aprobados (59.31%) no es tan bajo para el periodo, sí lo es el porcentaje de recursos aprobados como porcentaje de los recursos presupuestados (24.6%), lo que evidencia un desaprovechamiento de recursos debido a la falta de capacidad técnica para la formulación de proyectos.

48 La Metodología General Ajustada (MGA) hace referencia a la metodología bajo la cual se deben presentar los proyectos al Sistema General de Regalías.

**Gráfico 41.** Porcentaje de participación de proyectos por estado de los municipios productores de carbón térmico La Guajira (2013 – 2020)

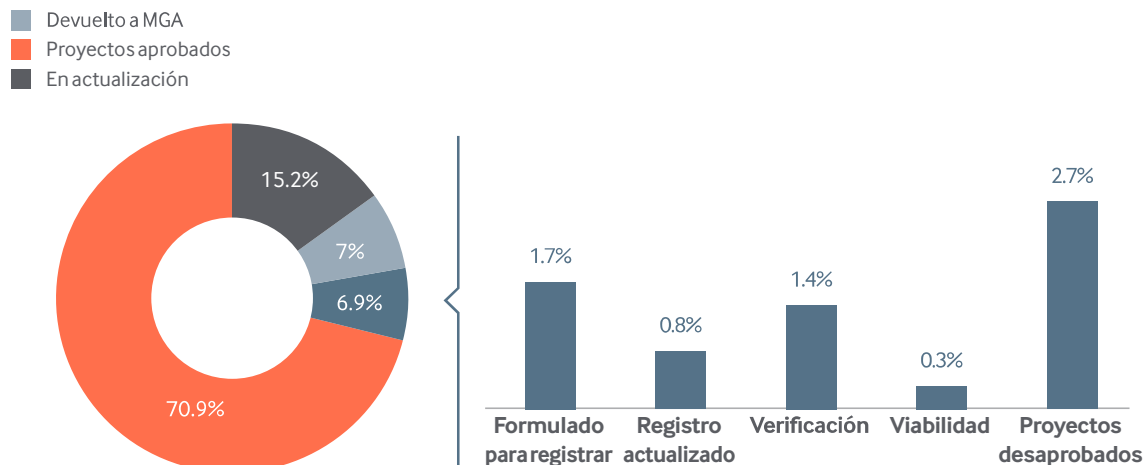


Elaboración propia. Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS y Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

En cuanto al departamento del Cesar, en total, los municipios productores (entre 2013-2020) presentaron 656 proyectos, de los cuales se aprobaron 465 (70.9%); el 15.2% se encuentra en actualización de información, el 7% fue devuelto para realizar ajustes en los datos, el 2.7% fue desaprobadado y el 6.9% se encuentra en otros estados dentro del sistema.

Al comparar las cifras de los proyectos presentados por los municipios productores de carbón del Cesar con La Guajira, se encuentra que en el primer departamento existe mayor capacidad técnica en la formulación y presentación de proyectos: se aprobó el 70.9% frente al 59.3% de La Guajira. Sin embargo, se evidencia que en ambos departamentos el porcentaje de ejecución frente a lo presupuestado es muy bajo (23.9% y 24.6% respectivamente), lo que indica un desaprovechamiento de los recursos del sistema.

**Gráfico 42.** Porcentaje de participación de proyectos por estado de los municipios productores de carbón térmico en Cesar (2013–2020)



Elaboración propia. Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS y Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

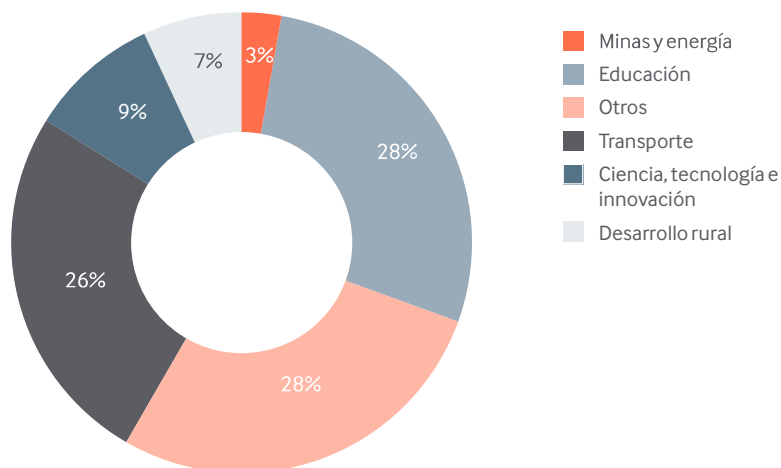
Dado el análisis anterior de proyectos aprobados –y en otros estados por departamento–, se tiene que, de los proyectos aprobados y recursos invertidos en los municipios productores de carbón del departamento de La Guajira (Albania, Barrancas y Hato Nuevo) en el periodo 2013-2020, los sectores en donde principalmente se ha concentrado la inversión son: Educación, Transporte, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Rural y Minas y Energía. Entre estos cinco sectores se concentra el 72.47 % de los recursos aprobados por regalías, lo que representa 836 840 millones de pesos, dejando el 27.5 % (3179 millones de pesos) para los 21 sectores restantes<sup>49</sup>.

El sector con mayor participación en el presupuesto es el de Educación, que para el periodo 2013 –2020 recibió el equivalente al 28.20 % del presupuesto de regalías de La Guajira. Le sigue Transporte con 25.56 %, Ciencia, Tecnología e Innovación con 8.87 %, Agricultura y Desarrollo Rural con 6.58 % y, por último, Minas y Energía con el 3.25 %.

Específicamente, los recursos se concentraron en el sector de Educación en proyectos relacionados con construcción, implementación de programas y dotación de centros educativos. Para el sector de Transporte los recursos fueron destinados a construcción de placas huellas, mejoramiento de vías y rehabilitación de vías secundarias y terciarias. Por último, el sector de Ciencia y Tecnología distribuyó los recursos en: desarrollo de programa de investigación, desarrollo e innovación, implementación de programas para el fortalecimiento de capacidades en CTEI y fortalecimiento del conocimiento, innovación y capacidad tecnológica.

49 Los 21 sectores restantes son: Ambiente y desarrollo sostenible, Comercio-industria y turismo, cultura, defensa, deporte y recreación, empleo público, fiscalía, gobierno territorial, hacienda, inclusión social y reconciliación, información estadística, interior, justicia y del derecho, organismos de control, planeación, presidencia de la república, relaciones exteriores, salud y protección, tecnologías de la información y las comunicaciones, trabajo y vivienda, ciudad y territorio.

**Gráfico 43.** Sectores priorizados para inversión en municipios productores en La Guajira periodo 2013–2020



Elaboración propia. Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS 2020 Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

Vale la pena resaltar que los municipios productores de La Guajira no han priorizado la inversión en sectores relacionados con actividades económicas como Industria, Comercio o Turismo, a excepción del Desarrollo Rural, que involucra la actividad agrícola. Sin embargo, al priorizarse la inversión en los sectores Educación y Transporte, se puede afirmar que los municipios están realizando inversiones que le apuntan a mejoras en la competitividad y el desarrollo local.

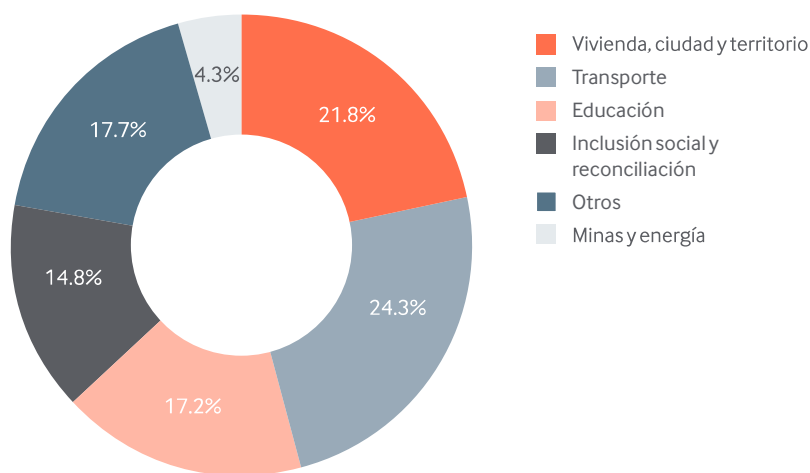
Sectores priorizados para inversión en los municipios productores del departamento de La Guajira Periodo 2013 - 2020			
Ráanking	Sector	Porcentaje de participación en el presupuesto de regalías	Sub sectores
1	Educación	28%	Construcción Implementación de programas Dotación de centros educativos
2	Transporte	26%	Construcción de placas huellas Mejoramiento de vías Rehabilitación de vías secundarias y terciarias
3	Ciencia, tecnología e innovación	9%	Desarrollo de programa de investigación, desarrollo e innovación Implementación Programa para el fortalecimiento de capacidades en CTel Fortalecimiento del conocimiento, innovación y capacidad tecnológica
4	Desarrollo rural	7%	Construcción Implementación de programas Fortalecimiento de programas
5	Otros	28%	

Elaboración propia. Fuente: Proyectos aprobados, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS 2020 portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

En cuanto al departamento del Cesar, de los proyectos aprobados y recursos invertidos por los municipios productores (La Jagua de Ibirico, Becerril, Agustín Codazzi, Chiriguana y El Paso), en el periodo 2013-2020 los sectores en donde se ha concentrado principalmente la inversión son: Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio, Educación e Inclusión Social. Entre estos cuatro sectores se concentra el 77.9 % de los recursos aprobados por regalías, lo que representa 19 459 millones de pesos, dejando el 22.1 % (5495 millones de pesos) para los 12 sectores restantes.

El sector con mayor participación en el presupuesto es el de Transporte, que para el periodo 2013 – 2020 le aprobaron el equivalente al 24.3 % del presupuesto de regalías del Cesar, seguido por Vivienda, Ciudad y Territorio con 21.78 %, Educación con 17.2 % e Inclusión Social con 14.76 %.

**Gráfico 44.** Sectores priorizados para inversión en municipios productores en Cesar (2013 – 2020)



Elaboración propia. Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS 2020 de los proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

Específicamente, los recursos se concentraron en el sector de Transporte en proyectos relacionados con: construcción de placas huellas, mejoramiento de vías y rehabilitación de vías secundarias y terciarias. En Vivienda, Ciudad y Territorio los recursos fueron invertidos en dos subsectores principalmente: Construcción e Implementación de Programas. Por último, el sector de Inclusión Social y Reconciliación distribuyó los recursos en implementación de programas de inclusión y fortalecimiento de programas de inclusión y reconciliación.

Vale la pena mencionar que, al igual que las inversiones priorizadas por los municipios de La Guajira, los municipios productores del Cesar han privilegiado inversiones enfocadas a mejorar sus condiciones competitivas y de desarrollo local, como proyectos de transporte y vivienda. Pero no han priorizado inversiones en sectores relacionados con la agricultura o la industria.

Sectorios prioritizados para inversión en los municipios productores del departamento del Cesar Periodo 2013 – 2020			
Ránking	Sector	Porcentaje de participación en el presupuesto de regalías	Sub sectores
1	Transporte	24.3%	Construcción de placas huellas Mejoramiento de vías Rehabilitación de vías secundarias y terciarias
2	Vivienda, ciudad y territorio	21.8%	Construcción Implementación de programas
3	Educación	17.2%	Construcción Implementación de programas Dotación de centros educativos
4	Inclusión social y reconciliación	14.8%	Construcción Implementación de programas Fortalecimiento de programas
5	Otros	17.7%	

Elaboración propia. Fuente: Proyectos aprobados, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS 2020 portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

Finalmente, es relevante evaluar la participación de las regalías en los ingresos departamentales del Cesar y La Guajira porque, como ya se ha dicho, la principal fuente de ingresos de regalías de estos departamentos proviene de la minería de carbón térmico. En tal sentido, se presenta, a continuación, un análisis del comportamiento fiscal de dichos departamentos. Se toma el 2018 como año de análisis para el desempeño fiscal dado que a la fecha de este estudio son los datos disponibles más actualizados a nivel municipal en Colombia.

#### 5.2.4 DEPENDENCIA DE LAS REGALÍAS EN LOS DEPARTAMENTOS DEL CESAR Y LA GUAJIRA (2018)

El Indicador de Desempeño Fiscal (IDF) es una medida que busca reflejar la condición fiscal de los departamentos y municipios del país por medio de la calificación de 6 indicadores, que al ser transformados constituyen un índice sintético que permite cuantificar el desempeño fiscal de las entidades territoriales<sup>50</sup>.

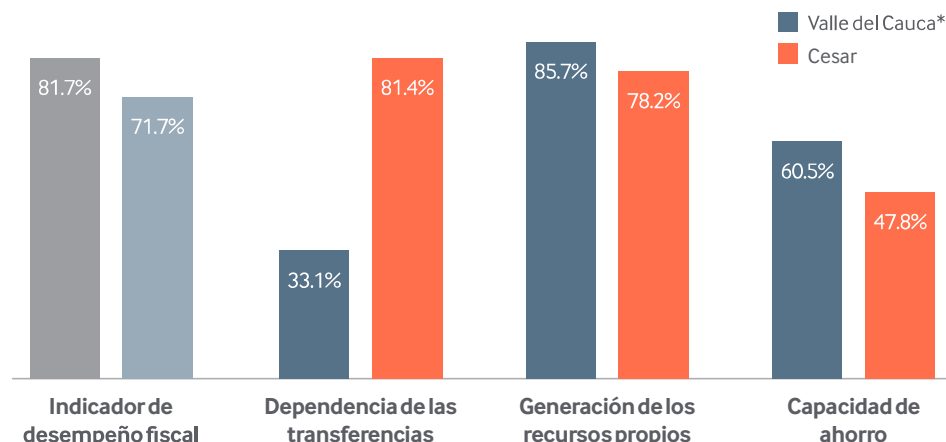
El indicador tiene una escala de 0 a 100 con lo cual los municipios y departamentos se catalogan en cinco estados: Solvente ( $\geq 80$ ), Sostenible ( $\geq 70$  y  $< 80$ ), Vulnerable ( $\leq 60$  y  $< 70$ ), Riesgo ( $\geq 40$  y  $< 60$ ), y Deterioro ( $< 40$ ).

Tomando en cuenta estas consideraciones, el departamento del Cesar se encuentra catalogado dentro del grupo Sostenible dado que en 2018 ocupó el puesto 18

50 Los indicadores son: autofinanciación del funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias, dependencia de los recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. Para mayor información del cálculo de estos indicadores revisar: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

de 32 departamentos a nivel nacional con un puntaje de 71.73 % en el IDF. En cuanto a los indicadores que explican este resultado, vale la pena resaltar que de los ingresos totales que tiene el departamento, un alto porcentaje son provenientes de las transferencias de la nación y las regalías (81.4 %). No obstante, su alto nivel de dependencia de las transferencias y regalías, uno de los factores que conlleva a que el departamento sea considerado sostenible fiscalmente es la buena capacidad de ahorro con la que cuenta (47.8 %).

**Gráfico 45.** Indicador de desempeño fiscal departamento del Cesar, 2018



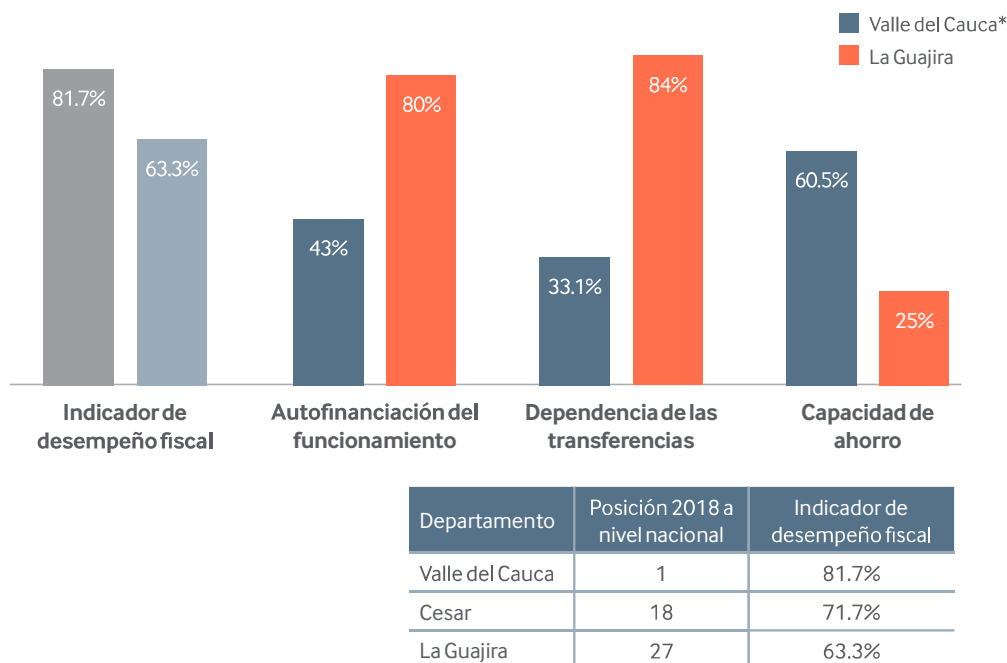
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) 2020.

\* Se incluye la información del departamento Valle del Cauca porque tiene los mejores indicadores de desempeño fiscal del país.

En cuanto La Guajira, en el 2018, este se encuentra catalogado dentro del grupo de departamentos “vulnerables”, dado que ocupa el puesto 27 de 32 departamentos a nivel nacional con un puntaje de 63.34 % en el IDF. Las razones por las cuales La Guajira se encuentra en esta condición de vulnerabilidad fiscal son en primer lugar la alta dependencia de las transferencias de la nación y las regalías como porcentaje de los ingresos totales del departamento, 84 % el alto porcentaje de recursos de libre destinación que destina al pago de nóminas y gastos generales (80 %), y la baja capacidad de ahorro del departamento que solo llega al 25 %.

Es así, como a pesar de que Cesar se encuentra en una posición más favorable que La Guajira –ubicado en los últimos seis puestos de índice de desempeño fiscal a nivel nacional–, se puede afirmar que ambos departamentos son altamente dependientes de las regalías y transferencias, lo que implica la necesidad de mejorar su esfuerzo para generar recursos propios y depender en menor proporción de dichos recursos.

**Gráfico 46.** Indicador de desempeño fiscal departamento de La Guajira, 2018



Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) 2020.

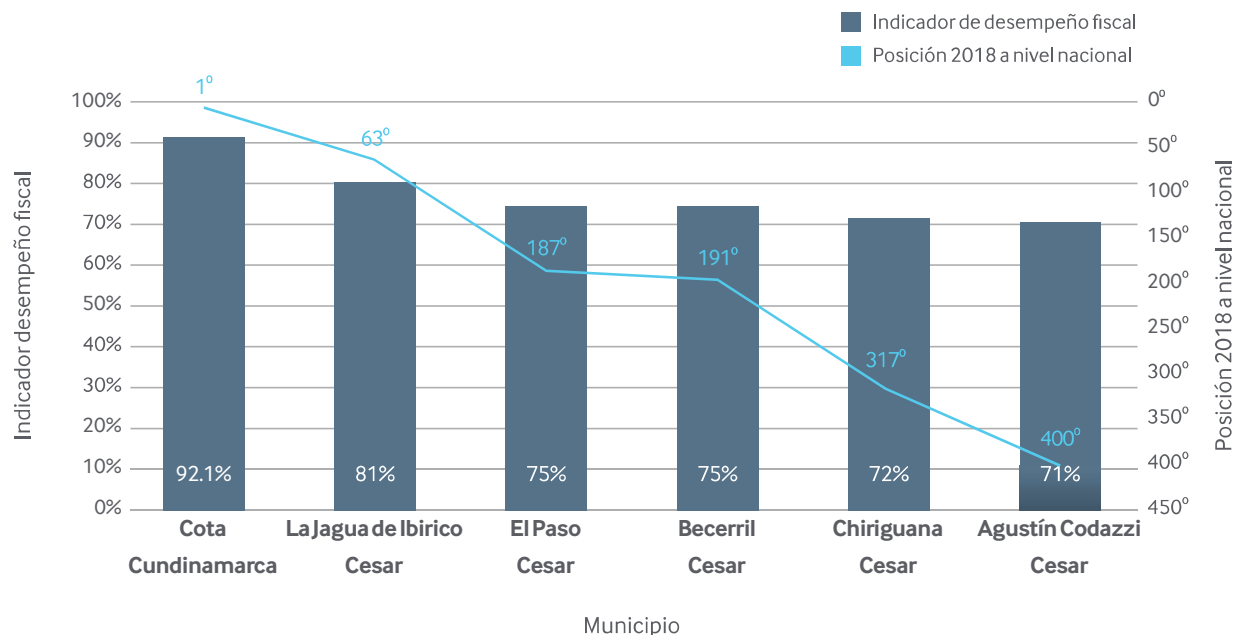
\* Se incluye la información del departamento Valle del Cauca porque tiene los mejores indicadores de desempeño fiscal del país.

En cuanto al Indicador de Desempeño Fiscal (IDF) para 2018, a nivel de los municipios productores de carbón del departamento del Cesar, La Jagua de Ibirico se ubica en el puesto 63 del ranking nacional, lo que lo ubica como el único municipio en estado Solvente con un IDF del 81 %, de lo que se puede inferir que el municipio realizó un buen manejo fiscal en dicho periodo.

Al observar el comportamiento de los componentes del IDF se puede evidenciar que La Jagua de Ibirico es el municipio en el cual sus ingresos tienen una menor dependencia de las transferencias de la nación y regalías (61.67 %), en comparación con los municipios de Becerril (74.56 %) y Agustín Codazzi (76.67 %).

Lo anterior demuestra que a pesar de que el municipio de La Jagua de Ibirico es el que tiene mejor esfuerzo fiscal en la generación de recursos propios, tanto este como los otros cuatro municipios siguen siendo altamente dependientes de los recursos de regalías y transferencias para garantizar su sostenibilidad fiscal y financiera.

**Gráfico 47.** Indicador de desempeño fiscal municipios productores de carbón departamento del Cesar, 2018

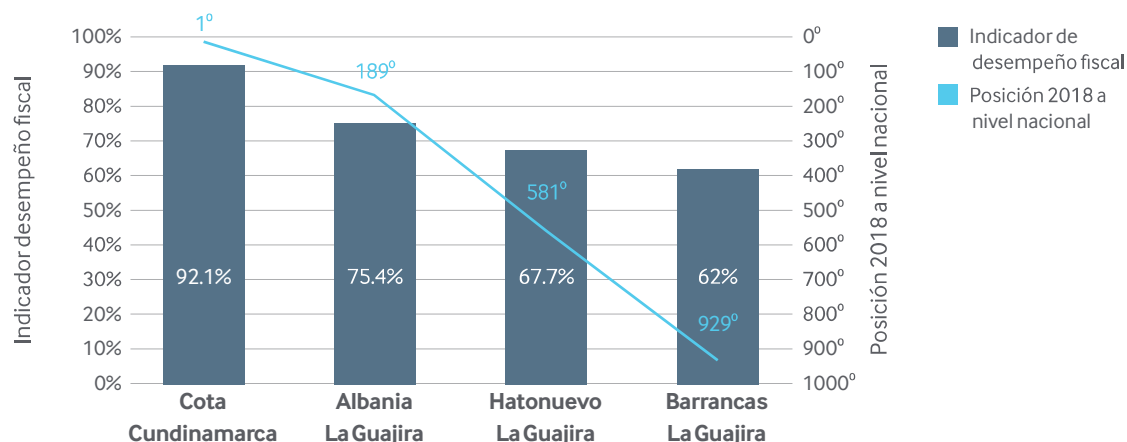


Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) 2020.

En cuanto al Indicador de Desempeño Fiscal (IDF) para 2018 en los municipios productores de La Guajira, el municipio de Albania es el único que se encuentra en estado Sostenible con un IDF de 75.4 %, lo que lo ubica en el puesto 189 entre los 1 103 municipios de Colombia. Los componentes del IDF muestran que Albania tiene una menor dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías (72.23 %) que los municipios de Hatonuevo (75.13 %) y Barrancas (78.37 %). Sin embargo, sus ingresos son altamente dependientes de estos recursos.

Conviene acotar en este punto que, tanto a nivel departamental como municipal, los niveles de dependencia de las transferencias y regalías son muy altos. Vale la pena mencionar que los dos municipios con mayor producción de carbón, La Jagua de Ibirico y Albania, son los que presentan mejores indicadores de desempeño fiscal. No obstante, por su condición de grandes productores, siguen recibiendo importantes cantidades de recursos de regalías y, en consecuencia, continúan siendo altamente dependientes de estos recursos para garantizar su sostenibilidad fiscal.

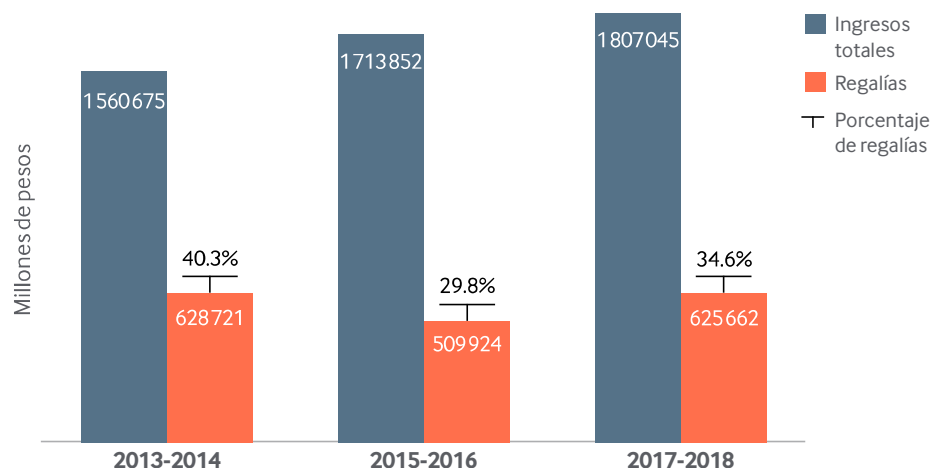
**Gráfico 48.** Indicador de desempeño fiscal municipios productores de carbón departamento de La Guajira, 2018



Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) 2020.

Finalmente, se presenta el efecto aislado de las regalías sobre los ingresos de dichas entidades territoriales. La participación de estas en los ingresos totales<sup>51</sup> del departamento del Cesar en el periodo 2013-2018 fue, en promedio, el 34.7%. Los ingresos tuvieron un incremento del 15.8% entre el periodo 2013-2018, mientras las regalías presentaron un decrecimiento de 0.5. En algunos años como el bienio 2015-2016, la disminución en las regalías se encuentra explicada por la caída en el precio internacional del carbón, así como la disminución de la producción en el año 2015 (45.2 millones por tonelada) con respecto a 2014 (47.3 millones por tonelada).

**Gráfico 49.** Porcentaje de participación de las regalías dentro de los ingresos totales del departamento del Cesar (2013-2018)



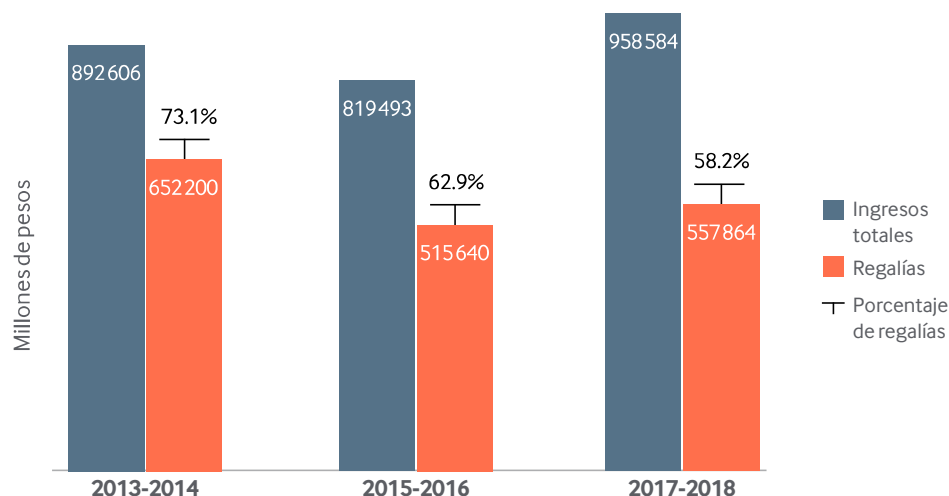
Elaboración propia. Fuente: SGR y Ejecuciones presupuestales de ingresos vigencia fiscal 2013 a 2018, Cesar.

En cuanto a La Guajira, la participación de las regalías dentro de los ingresos totales del departamento en el periodo 2013-2018 fue en promedio del 65%. Los ingresos

51 Los ingresos totales hacen referencia a la suma de ingresos corrientes más recursos de capital.

tuvieron un incremento del 7.4 % entre el periodo 2013 – 2018, mientras las regalías presentan un decrecimiento de 14.5 %. La disminución de las regalías se encuentra explicada por la caída desde el año 2015 en la producción departamental y, en algunos años, acompañada por la disminución en el precio internacional del carbón.

**Gráfico 50.** Porcentaje de participación de las regalías dentro de los ingresos totales del departamento de La Guajira (2013 – 2018)



Elaboración propia. Fuente: Plan de desarrollo departamento de La Guajira (2016 – 2019), Gobernación de La Guajira.

Queda claro en este punto que el carbón tiene un rol central en la economía de los departamentos del Cesar y La Guajira. La dependencia en términos de actividad económica, el aporte al PIB regional en más del 35 % en ambas regiones y 97 % de las exportaciones, evidencian que la explotación de este recurso es una actividad fundamental y prioritaria en dichas regiones. Si se incluyen los empleos directos e indirectos, se encuentra que es la actividad productiva preponderante en ambos departamentos.

En cuanto a los ingresos por regalías, ambos departamentos en el periodo de estudio han recibido flujos importantes de ingresos. El departamento del Cesar recibió 2.3 billones de pesos y La Guajira 2.2 billones, lo que representan el 5 % y 4.7 % del total de las regalías de la Nación para dicho periodo. Dichos recursos se han destinado a proyectos de bajo impacto local y no se ha logrado consolidar actividades productivas sustitutas o complementarias a la industria del carbón.

De igual forma, este capítulo mostró la alta dependencia de las regalías en términos fiscales de los departamentos. En La Guajira, la participación de las regalías dentro de los ingresos totales del departamento en el periodo 2013 – 2018, fue en promedio del 65 %, mientras que en Cesar esta cifra alcanzó el 35 %, lo cual evidencia la necesidad de contar con nuevas alternativas económicas ante caídas en la producción y exportación del mineral, que les permita a dichas zonas contar con otras fuentes de ingresos para garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.