

Contribución del carbón a la economía de La Guajira

Summary



Astrid Martínez Ortiz

Bogotá, junio de 2019

Contribución del carbón a la economía de La Guajira ¹

- El mayor efecto de una Guajira sin carbón es el de las contribuciones fiscales de Cerrejón a los ingresos nacionales. **El pago del impuesto de renta de Cerrejón ha representado, entre 2016 y 2018 entre el 4 y el 7% del recaudo nacional total por este concepto.** El 31% de las erogaciones de Cerrejón son regalías y compensaciones que van a las entidades territoriales de La Guajira (gobernación y alcaldías de los municipios del área de influencia²). El resto se refiere a los pagos por concepto de impuestos departamentales y municipales. Del total de las contribuciones fiscales y las contraprestaciones que hace Cerrejón, los impuestos nacionales representan más del 60%, seguido por las regalías y compensaciones con el 35,8% promedio anual.

Destino de contribuciones y contraprestaciones Cerrejón 2016 a 2018

Destino	Millones de pesos corrientes			Participación %		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Nacional	645.930	966.900	1.381.000	61,5	61,0	65,1
Regional*	404.145	617.718	740.752	38,5	39,0	34,9
Regalías	381.035	593.333	711.787	36,3	37,4	33,5
Departamental	3.820	4.894	9.621	0,4	0,3	0,5
Municipal	19.290	19.491	19.344	1,8	1,2	0,9
Total	1.050.075	1.584.618	2.121.752	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited. Cálculos Fedesarrollo. Incluye impuestos y contribuciones

- Si se interrumpe súbitamente la contribución del carbón a la economía departamental se crea, en primer lugar, una crisis fiscal de La Guajira y de los municipios en el área de influencia de la mina, la cual tendría que ser compensada con transferencias del gobierno nacional.** Estos recursos tendrían que aumentar en una suma igual a las regalías que dejarían de recibir las entidades territoriales guajiras hacia adelante, más el porcentaje de las transferencias ordinarias que hoy se hacen, una parte de las cuales en la actualidad está financiada con los impuestos nacionales que paga Cerrejón.
- En segundo lugar, se constata la importancia del carbón en **la economía guajira, la cual perdería alrededor del 43% de su PIB si el carbón suspendiera súbitamente su contribución**, considerando apenas el efecto directo de sus multiplicadores; si a ello se suma el efecto indirecto de las demandas de la mina, que no se da únicamente en el departamento sino en todo el país, esa pérdida sería aún mayor. **Se perderían 0,7 puntos del PIB nacional, sumando los dos efectos.** Los impactos se prolongarían en los próximos años antes de que fuera posible el reemplazo de la contribución de este sector por el de otras actividades como

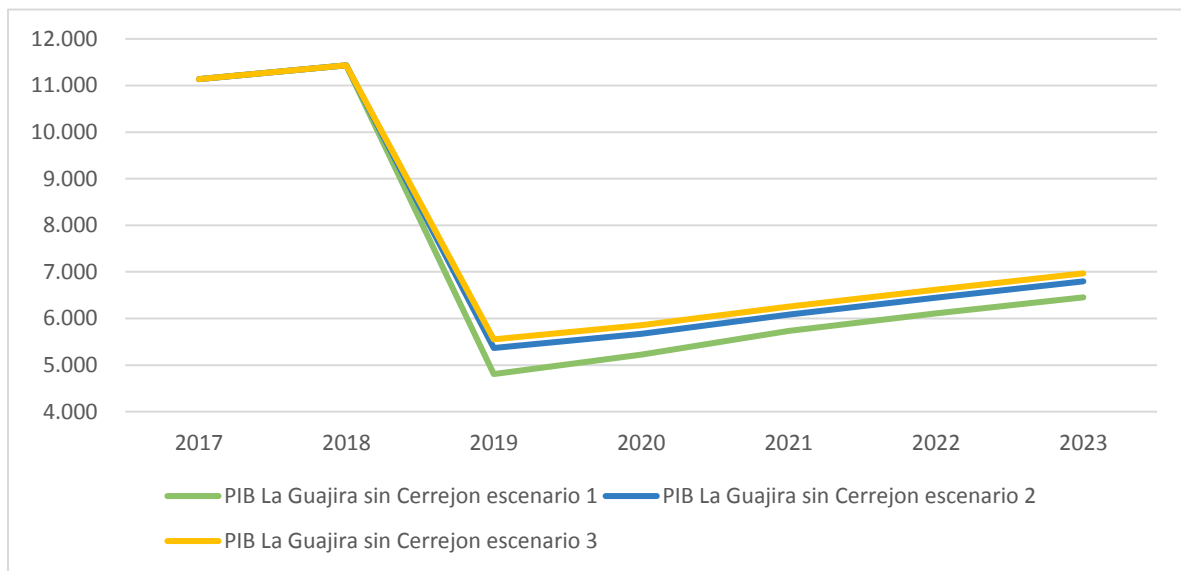
¹ Tomado de documento *Contribución del Carbón a la Economía Guajira* realizado por Astrid Martínez Ortiz para Fedesarrollo en junio 2019.

² Los Municipios en el área de influencia son Barrancas, Hatonuevo, Albania, Maicao y Uribia.

la agricultura, el comercio y el turismo, con una base de partida deprimida por la sustracción de esta actividad del PIB guajiro.

- En 2019 se estima que la ausencia de Cerrejón generaría una contracción entre 4,6 billones de pesos y 6,4 billones de pesos, lo que equivale a una caída del PIB entre 51% y 57%. **En el mediano plazo, el PIB departamental caería desde los once billones de pesos de 2018 a valores de entre 6,4 y 6,9 billones de pesos en 2023, valores comparables con el PIB de La Guajira en 2004.**
- El efecto indirecto por la reducción de la demanda del sector a sus proveedores sería de \$2.5 billones de pesos
- En cuanto a las proyecciones de la evolución del departamento sin carbón, **se tendría un encogimiento de la economía Guajira que perdería más de un cincuenta por ciento de su tamaño con el correspondiente efecto sobre el ingreso per cápita**, aun suponiendo que la población no crece en forma vegetativa o como resultado de la migración venezolana. Este resultado significa la pérdida adicional de oportunidades para los guajiros, en un contexto en el que las carencias de la población vulnerable, niños y adolescentes indígenas y en general de los habitantes se manifiestan en las grandes brechas de los indicadores socioeconómicos con el resto del país.

PIB de La Guajira sin Cerrejón

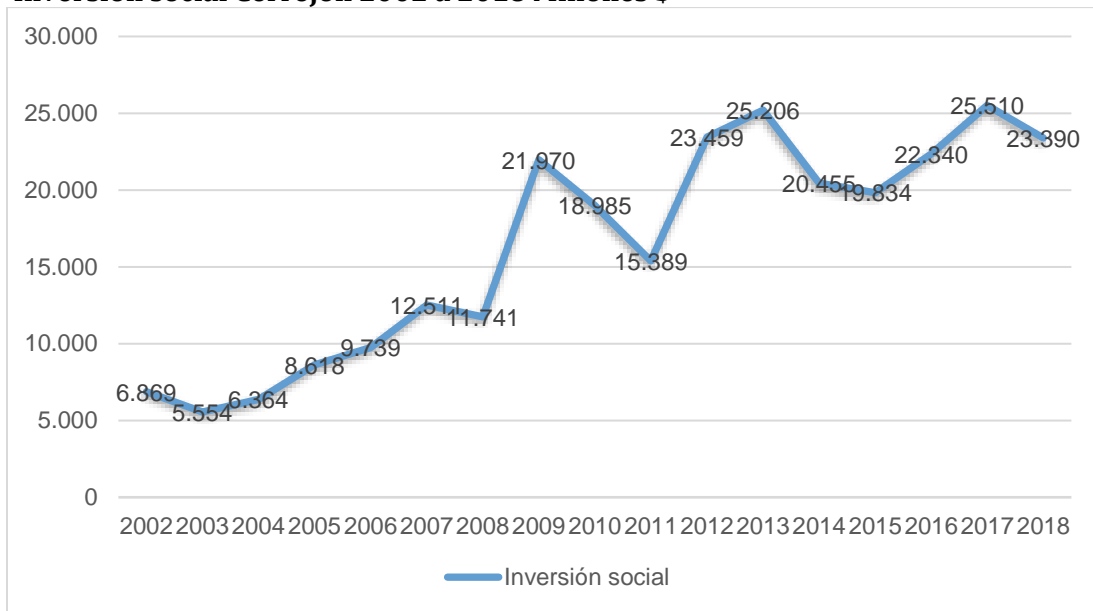


Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

- La producción de carbón requiere insumos, maquinaria, transporte, servicios financieros y construcción, entre otros bienes y servicios demandados por el sector: genera encadenamientos. Martínez y Aguilar (2013) encuentran que **el aumento de un peso en la producción de carbón produce un incremento de 2,40 pesos de la producción total**, de los cuales 1 peso corresponde al aumento en el sector minero, 0,25 pesos la de los proveedores directos, 0,24 la de los proveedores de los proveedores (indirectos) y 0,9 la de los sectores estimulados por el gasto de los hogares.

- **En materia de valor agregado, el impacto de un aumento en 1 peso en el valor de la producción minera es de 1,3 pesos**, el cual está compuesto por 1 peso de remuneración al capital, 0,27 pesos remuneración al trabajo y 0,03 pesos de impuestos.
- Las **exportaciones** de Cerrejón han representado **entre el 4% y el 6% de las exportaciones totales** desde 2011. **El volumen de exportación de Cerrejón ha venido creciendo desde entonces a una tasa de 11,1% promedio** anual superando los 30 millones de toneladas anuales, desde 2008 hasta 2018.
- Las inversiones sociales realizadas directamente por Cerrejón desde 2002 hasta 2018, como parte de sus relaciones con los municipios del área de influencia de la mina, fueron de 16.349 millones de pesos en promedio, con un crecimiento anual del 11%.

Inversión social Cerrejón 2002 a 2018 Millones \$



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited. Cálculos Fedesarrollo

- En 2017, la empresa tenía vinculadas 5.997 personas de las cuales **el 66% son guajiras**, 28% del resto de la costa, 8% del resto del país y 2 empleados extranjeros. Cerrejón genera además 6.100 empleos más, por medio de empresas contratistas.
- En 2018, Cerrejón contribuyó con aportes parafiscales de \$27,482 millones, en los cuales el principal aporte es a las cajas de compensación (Nota de Cerrejón: **La compañía representó más del 25% de los aportes a Comfaguajira**. Esta cifra no incluye los contratistas cuyos aportes a caja de compensación los realizan en La Guajira).

Análisis comparativo con Arauca, Casanare, Cesar y Sucre.

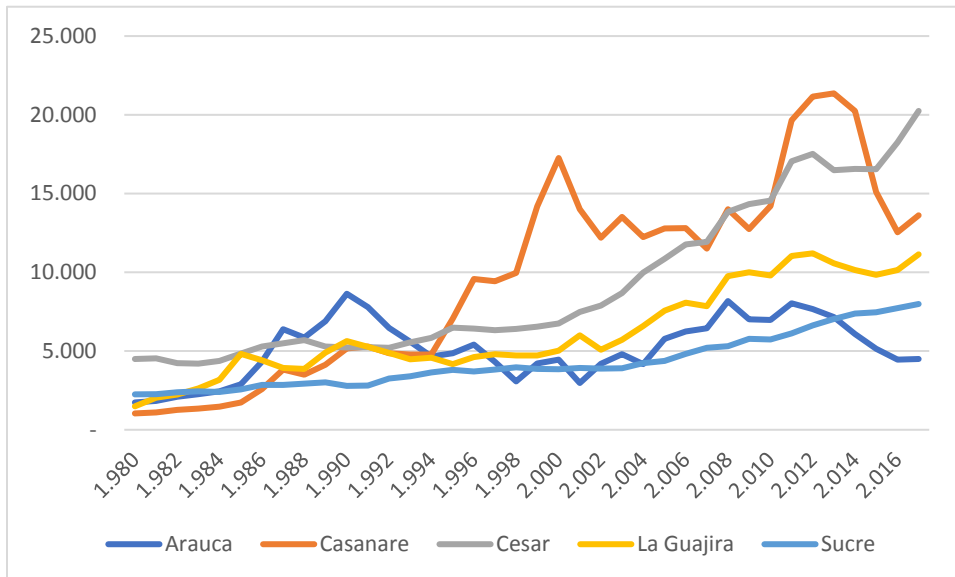
- Se hizo una selección de departamentos para comparar trayectorias con el criterio de tener condiciones similares en términos de algunos indicadores como el PIB per cápita en los años ochenta. Se miró la evolución de cinco departamentos, dos de ellos con explotación de carbón (La Guajira y el Cesar), otros dos con producción de petróleo (Casanare y Arauca) y otro

departamento (Sucre), comparable en sus indicadores socio económicos iniciales, pero que no ha tenido actividad minera en los últimos treinta años.

- Del análisis comparativo, se concluye que hay una *path dependance* en que la situación inicial, con sus brechas respecto del resto de la nación, se perpetúa ante la ausencia de una intención pública de cambiar la situación existente en el punto de partida o de modificar la trayectoria, la velocidad y el patrón de especialización de las economías seleccionadas. Las instituciones no se modifican en el período y se reproducen relaciones de poder que excluyen a la mayor parte de la población de los beneficios asociados a la percepción de rentas mineras o de otras actividades primarias. **Si bien hay mejora de algunos indicadores sociales, al igual que en el resto del país, los cinco departamentos continúan en una situación rezagada con respecto de otras regiones del país y ello ocurre indistintamente en departamentos carboneros, petroleros o agrícolas.**
- Cuando se compara con otros departamentos con condición similar en 1985, se observa que **el PIB de los departamentos analizados ha sido creciente entre 1980 y 2017. Se estima que el departamento de La Guajira tuvo una tasa de variación promedio anual de 6,4%**, el segundo mejor promedio, después de Casanare que creció 8.8% promedio anual entre 1980 y 2017; Arauca creció en promedio 4,6% anual, el Cesar 4,3% y Sucre 3,6%³.

³ Para calcular el PIB histórico de los departamentos se construyó una serie con el crecimiento del PIB corriente desde 1980 a 2017 utilizando las bases de 1975, 1994, 2000, 2005 y la actual. A partir del resultado obtenido y del PIB departamental de 2017 (último año publicado), se estima el PIB corriente histórico, para luego deflactarlo por el IPC, a precios de 2018. Para el periodo de 1980 a 1991, las tasas de crecimiento de los departamentos de Arauca y Casanare son construidas a partir de la información para los antiguos territorios nacionales, la cual estaba agregada; por tanto los dos departamentos registran en ese ejercicio valores iguales en este periodo.

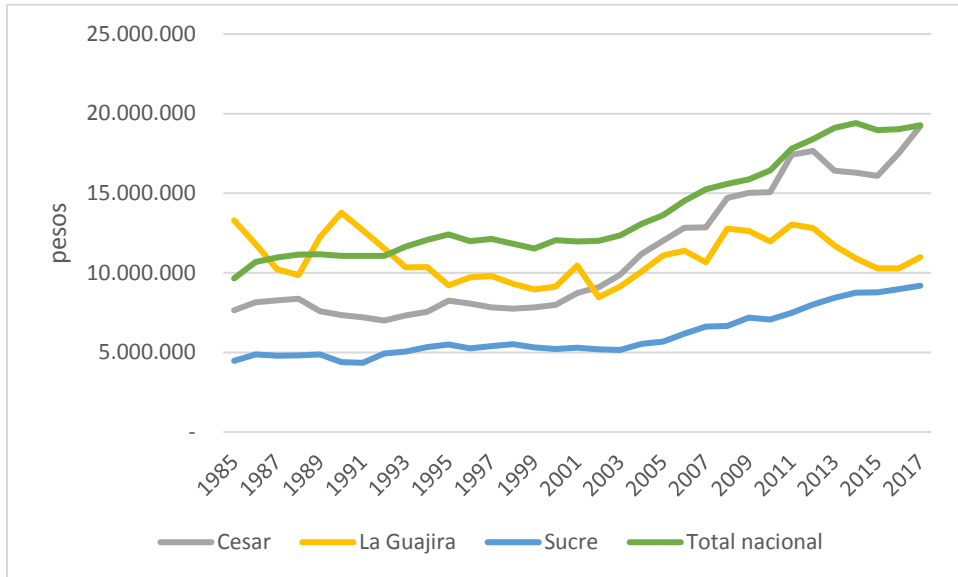
PIB departamental miles de millones de pesos, 1980 a 2017



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo. Cifras en precios de 2018.

- El PIB per cápita de La Guajira ha permanecido relativamente estable a lo largo del tiempo, promediando una tasa de crecimiento del -0,1%. **En 2017 el PIB per cápita de La Guajira, calculado en \$10.992.507 fue 1,8 veces más bajo que el PIB per cápita nacional de ese año (\$ 19.261.650).**
- **Los departamentos mineros de la comparación han tenido crecimientos importantes en el período y el PIB per cápita ha aumentado, excepto en La Guajira, debido al crecimiento acelerado de la población.** Ninguno de ellos ha logrado reducir la dependencia minera mediante la diversificación de sus economías. **Los indicadores sociales han mejorado al igual que los del resto del país, pero las brechas entre ellos y la nación no se han reducido, a pesar de los recursos de transferencias y regalías que han recibido.** La explicación más plausible se relaciona con factores institucionales donde los cazadores de rentas han impedido una ejecución transparente del gasto y una mejora del bienestar de la población.

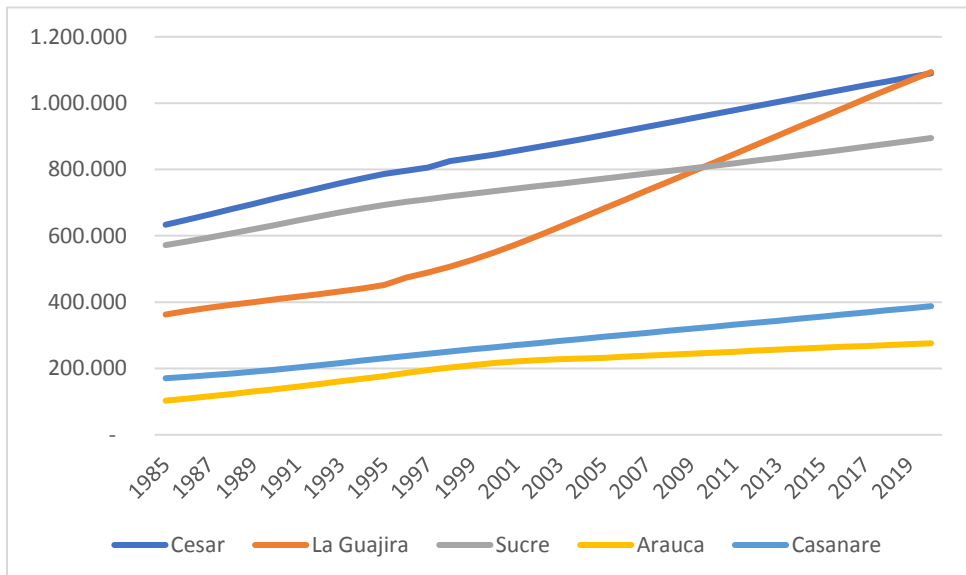
PIB per cápita departamentos carboneros y Sucre 1980 a 2017



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo. Cifras en pesos de 2018

- **La tasa de crecimiento demográfico (3.2% anual) ha sido sustancialmente mayor en la Guajira que la de los departamentos de comparación (Arauca, Casanare, Cesar y Sucre), lo cual supone un mayor esfuerzo para atender las necesidades de esa población.**

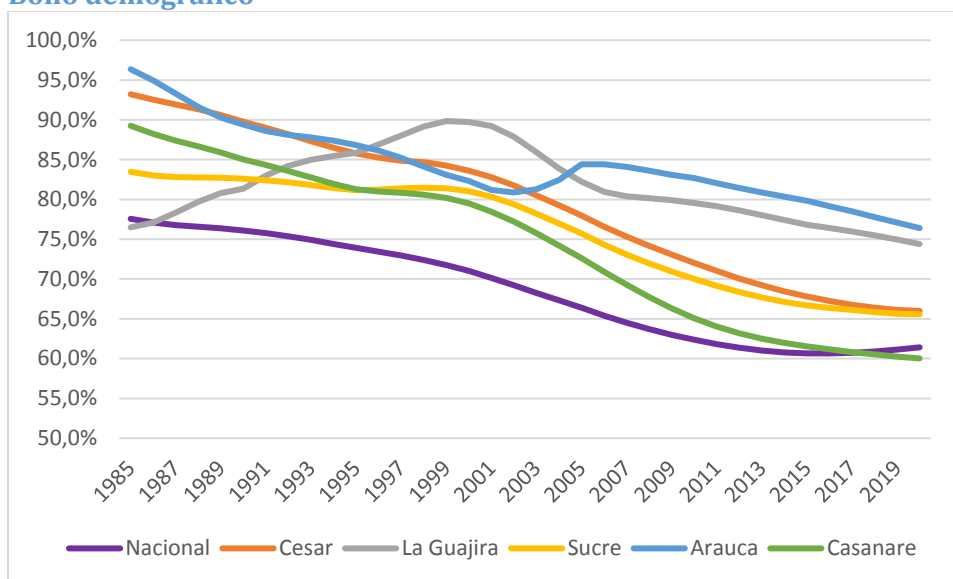
Población departamental de 1985 a 2020



Fuente: DANE, Proyección de Población, Cálculos Fedesarrollo.

- Esta dinámica poblacional se ve afectada en los últimos años por el aumento de migrantes venezolanos que entran a Colombia. Se estima que en 2018 había 107 mil venezolanos en La Guajira, el tercer departamento con mayor número de venezolanos⁴.
- Desde 2005 hasta 2020⁵, Colombia cuenta con un bono demográfico⁶ para apalancar su desarrollo. En los departamentos aquí comparados se tiene que el bono demográfico comienza en 2018 para el Cesar, en 2016 para Sucre y en 2009 para Casanare. **Los departamentos de La Guajira y Arauca, por el contrario, tienen altas tasas de dependencia con lo cual las variables demográficas no ofrecen oportunidades por este concepto.**

Bono demográfico



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

- **La Guajira tiene una economía abierta, el grado de apertura⁷, entre 2012 y 2018, promedió un 73,3% anual.** En 2018, las operaciones comerciales externas equivalieron al 85% del PIB Departamental. Se trata entonces de una economía de enclave, con algunas demandas a proveedores internos, la mayor parte de los cuales están en el resto del país. El promedio del Cesar fue de 49%, pero en 2018 alcanzó el 69,4%.
- El Consejo Privado de Competitividad (CPC) y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (CEPEC) publican anualmente el índice departamental de competitividad o IDC, el cual mide la competitividad con base en condiciones básicas, eficiencia y sofisticación en innovación.

⁴ https://caracol.com.co/emisora/2018/10/15/riohacha/1539631758_251336.html

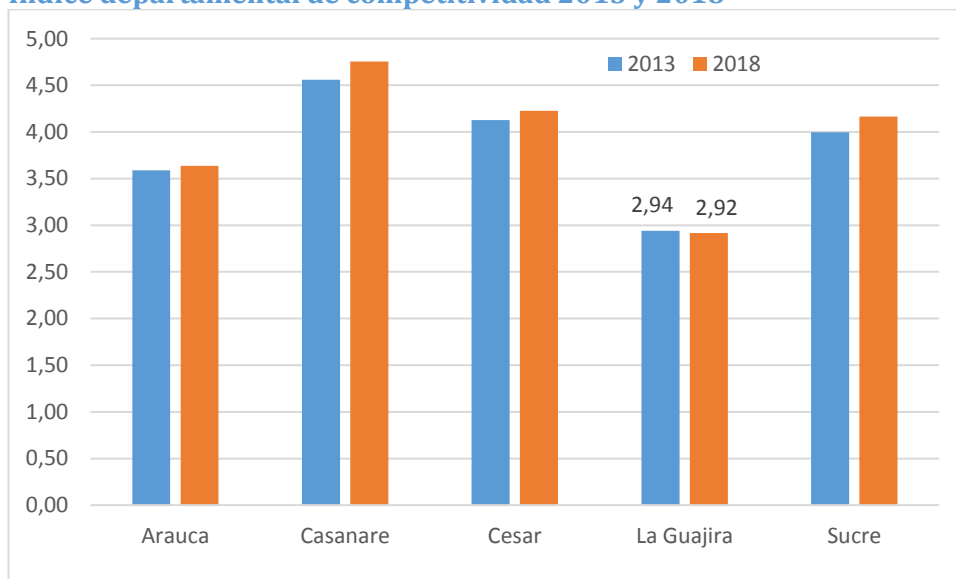
⁵ Las cifras que se publiquen del censo de 2018 por parte del DANE modificarán los datos de esta sección demográfica.

⁶ El bono demográfico mide la proporción de la población dependiente (menor de 14 años o mayor a 60 años) respecto de la población en edad de trabajar (entre 15 y 59 años). Se dice que existe bono demográfico si la proporción es menor al 66%, es decir que existan dos personas dependientes por cada tres en edad de trabajar

⁷ Suma las exportaciones y las importaciones y las divide por el PIB departamental.

- Al comparar el IDC de 2013 y 2018 del departamento de La Guajira se evidencia un estancamiento con una leve reducción de 0,02 puntos en la competitividad.
- **La baja competitividad de La Guajira se explica principalmente por los pilares de institucionalidad, infraestructura, salud, educación** (básica, media y superior), los cuales se relacionan con la gestión pública, mientras que **los pilares tamaño y eficiencia de mercado y sostenibilidad ambiental, que tienen más relación con la dinámica del sector privado, tienen mejores calificaciones** (CPC, 2018).

Índice departamental de competitividad 2013 y 2018



Fuente: CPC-CEPEC. Cálculos Fedesarrollo.

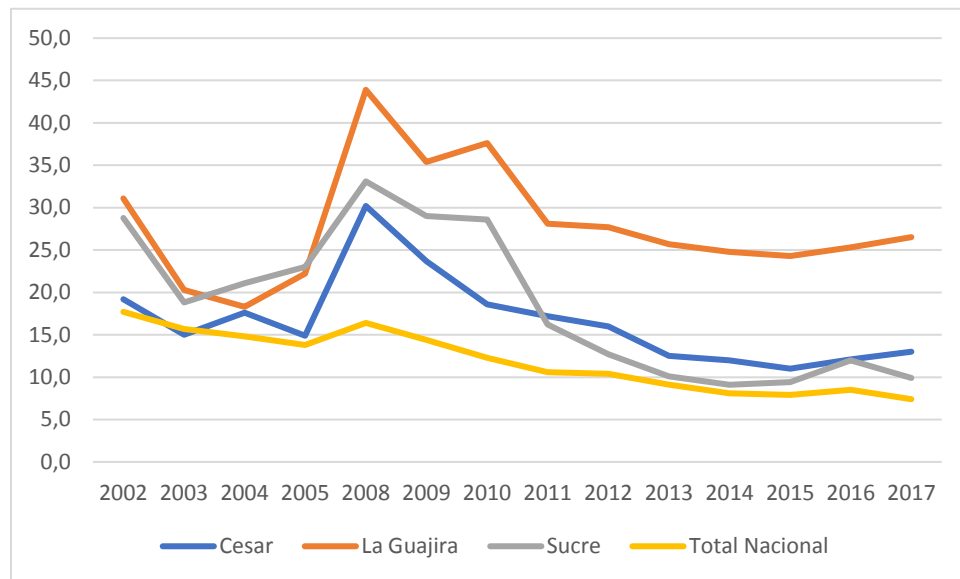
- **En 2017, el Índice de Desempeño Integral (IDI)⁸ de La Guajira fue de 60,4 puntos, inferior al promedio nacional (70,1).** En el periodo 2012-2015, los resultados del IDI del departamento de La Guajira habían superado los de Cesar y Sucre; **a partir de 2015, la calidad de esta gestión se deterioró, hecho que se pudiese explicar por los problemas legales de sus mandatarios y la inestabilidad de las administraciones.**
- **La Guajira es uno de los departamentos con menor Índice de Gobierno Abierto (IGA)⁹ del país en 2016 con un valor de 55,5 puntos, mientras que el promedio nacional fue de 72,2; este resultado es causado por el bajo nivel de organización y exposición de la información del departamento**

⁸ El Índice de Desempeño Integral o IDI mide el desempeño en la eficacia del cumplimiento de las metas de las entidades territoriales previstas en sus respectivos planes de desarrollo, junto con la eficiencia en la provisión de servicios básicos, cumplimiento de la ejecución presupuestal establecida por la ley y la gestión fiscal y administrativa de cada departamento. De esta forma el IDI es un indicador que toma valores de 0 a 100, siendo 100 el mejor estado de cumplimiento posible (DNP, 2017).

⁹ El Índice de Gobierno Abierto o IGA⁹ es un indicador calculado por la Procuraduría General de la Nación con el objetivo medir el nivel en que las entidades reportan información por medio de los sistemas de información del Estado, junto con el avance de los requerimientos relacionados con la gestión y el cumplimiento de normas. (Procuraduría General de la Nación, 2017).

- En 2017, la incidencia de la pobreza en Colombia se estima en 26,9%, mientras que en La Guajira es del 52,8%, **el segundo departamento más pobre del país**, solo superado por Chocó.
- De manera similar, en 2017 **La Guajira es el segundo departamento con mayor incidencia de pobreza extrema, solo superado por Chocó**. El porcentaje de pobreza extrema presentó un máximo en 2008 para el conjunto de departamentos analizados; a partir de allí, se redujo en todos ellos, aunque en La Guajira la reducción fue menor.

Pobreza monetaria extrema departamental 2002 - 2017

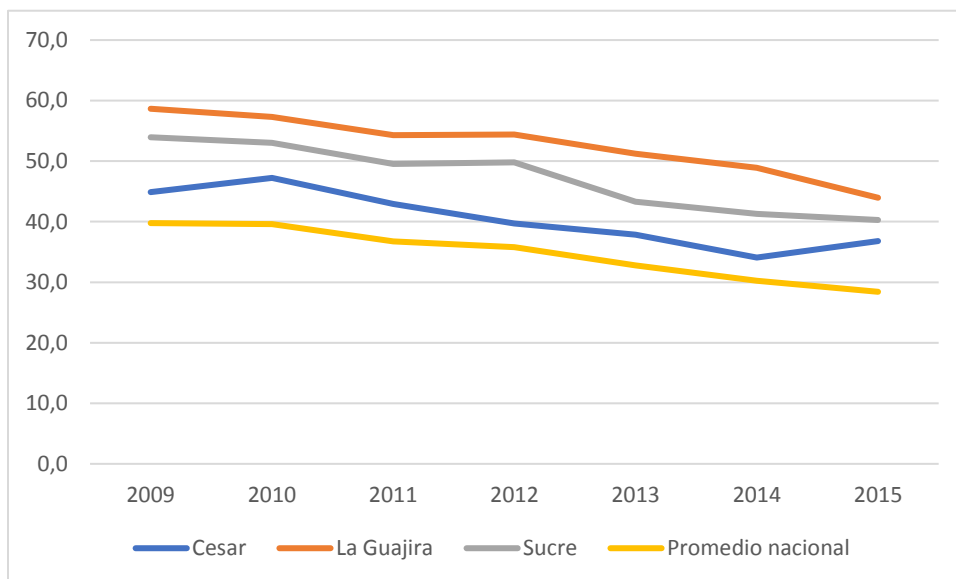


Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo.

- El índice de pobreza multidimensional o IPM es un índice que agrupa el porcentaje de hogares que tienen múltiples carencias en educación, niñez y juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos; de esta forma el IPM mide la pobreza en términos de bienestar de la población más allá de lo monetario (DNP, 2011). Con base en los cálculos realizados por el DNP sobre el IPM departamental de 2009 a 2015 para 22 departamentos¹⁰, el valor del índice de La Guajira en 2009 fue de 58,7%. **En 2015, La Guajira redujo a 44 el porcentaje de la población en situación de pobre multidimensional. La brecha se mantiene frente al indicador nacional, el cual es 28.4%.**

¹⁰No se encuentran los departamentos de Arauca y Casanare dentro de la información disponible.

Índice de pobreza multidimensional 2009 a 2015



Fuente: DNP. Cálculos Fedesarrollo.

- En cuanto al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, el cual evalúa las condiciones de la vivienda, hacinamiento, servicios dependencia económica y escolaridad infantil (DANE, 2018), el **40,4% de la población en cabeceras del departamento de La Guajira vive en hogares con NBI, mientras que para el resto el porcentaje asciende al 92%** de la población para un total de 65,2% de la población de La Guajira con NBI. Los indicadores para NBI del país son: cabeceras 19,66%; resto, 53,51% y total Colombia, 27,78%.
- Los primeros datos del censo de 2018 muestran los siguientes indicadores de cobertura de los servicios públicos, los cuales aún no discriminan las cabeceras y el resto. La Guajira tiene los menores indicadores frente al grupo de Departamentos y lejos del promedio nacional:

Cobertura de servicios públicos Censo 2018, %.

Departamento	Energía eléctrica	Gas natural	Acueducto	Alcantarillado	Recolección basuras	Internet fijo/móvil
La Guajira	60.7	40.2	46.6	41.9	46.1	10.8
Sucre	96.6	57.6	85.2	56.4	58.2	16.5
Casanare	93.5	74.9	79.9	73.1	78.9	25.2
Arauca	91.6	4.0	72.9	57.6	67.9	13.2
Cesar	94.4	64.8	84.6	73.9	77.2	25.7
Total Nacional	96.3	66.8	86.4	76.6	81.6	43.4

Fuente: DANE tercera entrega de resultados, julio 2019

- **Los resultados en cuanto a la gestión gubernamental en servicios públicos y sociales y en infraestructura son inferiores a los del resto del país y la explicación no está en la carencia de ingresos públicos.** Las transferencias que hace el gobierno nacional a los

departamentos constituyen la fuente más importante de ingresos en el periodo 2012-2018 lo cual revela, en primer lugar, la situación de menor desarrollo relativo de estas entidades territoriales y, en segundo lugar, es una manifestación de lo que ocurre cuando las entidades territoriales cuentan con rentas mineras y transferencias: se esfuerzan poco en términos fiscales. **Adicionalmente, tanto los municipios como los departamentos reciben recursos del sistema general de regalías, SGR, que equivalen, *grosso modo* a un cincuenta por ciento de las apropiaciones del presupuesto corriente de las entidades territoriales.**

- De 2012 a 2018, el departamento de La Guajira obtuvo recursos del Sistema General de Regalías por un valor de 2,20 billones de pesos. **Este monto de regalías, a razón de 360 mil millones de pesos anuales, corresponden a un per cápita de \$300.000 año. La Guajira fue el departamento (entre el grupo de comparación) con mayores recursos aprobados en OCAD, tanto en 2012 como en 2018, por \$ 311.3 mil millones y \$389.2 mil millones,** respectivamente, de los cuales se destinaron al transporte 34.7% y 58.5%, en cada uno de esos años, respectivamente. Llama la atención el bajo porcentaje de los recursos aprobados para agua y saneamiento básico en La Guajira en 2018 (8.2%) y en educación (1.9%), cuando en 2012 habían tenido el 12% y el 21% de los recursos aprobados por los OCAD, respectivamente.
- Del lado del gasto, la inversión representa el mayor porcentaje debido a la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participación; **en el departamento de La Guajira la inversión anual entre 2012 y 2018, promedió \$410 mil millones de pesos, de los cuales el sector educación fue el que más recursos recibió con 61% del total.**
- En todos los indicadores de educación, La Guajira está por debajo de los demás departamentos comparados y por debajo del promedio nacional, y las brechas con los otros departamentos y el país han crecido a través del tiempo en las coberturas de educación media y educación superior; también ha empeorado en cuanto a la calidad de la educación impartida.
- En cuanto a los municipios, en conjunto **los 15 municipios de La Guajira destinan en promedio anual 480 mil millones de pesos a la inversión pública, de los cuales 45,3% se destinan al sector salud.**
- **La Guajira es el departamento con mayor participación de afiliados en el régimen subsidiado con el 83% en 2018,** dos puntos más de los que tenía en 2012, lo cual indica que la mayoría de la población no está en condiciones económicas -debido a su pobreza o vulnerabilidad- de contribuir al pago de su salud.
- Con respecto de la tasa de mortalidad infantil, el promedio se mantiene por encima del promedio nacional en todos los departamentos bajo estudio. **Desafortunadamente y a pesar de los esfuerzos para reducirla, en 2018 esta tasa en La Guajira es de 33.2, más del doble del promedio nacional (15.1 muertes por cada mil niños nacidos).** En La Guajira, en el periodo de 1985-1990 la tasa de mortalidad infantil fue de 50, mientras que entre 2015 y 2018 la tasa se redujo a 33,2 muertes, es decir una reducción de 17.
- **Análisis de causalidad.** Se comprueba que **existe alguna relación de causalidad entre las regalías y la evolución de algunos indicadores, en particular los relacionados con la salud y la educación, y con la inversión pública ambiental, pero no en todos los**

indicadores, contra lo que cabría esperarse. Los recursos por regalías no han sido invertidos en la mejora de la mayoría de los indicadores sociales y de prestación de servicios públicos y este resultado se explica por la baja calidad de la gestión pública y de las instituciones.

Por último, cabe una reflexión general: si se quiere mejorar el aporte del sector al desarrollo de la región, es necesario **en primer lugar, crear las condiciones para que, en tanto haya demanda externa del carbón térmico de Colombia, aumente la producción bien hecha y fiscalizada; en segundo lugar, deberá cambiar la dinámica productiva del departamento; es necesario propiciar la reducción de la dependencia minera, mediante la diversificación de la estructura productiva; y, en tercer lugar, se requiere mejorar la calidad de las instituciones para asegurar la adecuada utilización de los recursos públicos a su disposición.** Para que ello ocurra, la sociedad civil deberá tener un papel muy activo y el gobierno nacional deberá modificar sus relaciones con las élites políticas locales para inducir un cambio institucional moderno e incluyente.