



Impactos socioeconómicos de las regalías del carbón en el Cesar

2012 - 2018

• **Fernando Herrera - Kelina Puche - Juan Manuel Monroy - Brandon Nieto** •

- **Fernando Herrera**
- **Kelina Puche**
- **Juan Manuel Monroy**
- **Brandon Nieto**

ISBN: 978-958-97222-8-2



9 789589 722282



CESORE

Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales
www.cesore.com
Calle 14#9-33 Oficina 202 Valledupar
contacto@cesore.com
+57 (312) 5838988

FUNDESARROLLO

Fundación para el Desarrollo del Caribe
www.fundesarrollo.org.co
Vía 40 No.36-135 Locales 5 y 6 Barranquilla
fundesarrollo@fundesarrollo.org.co
+57 (5) 3419989 - 3516907

Fotografía

Cortesía El Pílon

Diseño y diagramación

Alejandra Guzmán Escobar

ISBN

978-958-97222-8-2

Octubre 2019
Valledupar - Colombia

Resumen

Las regalías se constituyen en una importante fuente de financiación de la inversión pública para los territorios productores y transportadores, como es el caso del Cesar y sus municipios. Sin embargo su aprobación y ejecución chocan con las capacidades de gestión de las administraciones públicas. A lo anterior se suma las persistentes brechas sociales que el departamento y sus municipios todavía mantiene y donde a través del documento no se encuentran diferencias significativas vinculadas a ser productor o no productor de recursos naturales no renovables, para favorecer su cierre. Adicionalmente, el presente documento pone en evidencia la no perfecta correspondencia entre la magnitud

de las inversiones realizadas y el orden de importancia de las brechas sociales según IPM, dejando ver para el departamento y sus municipios una priorización considerable hacia transporte y recreación y deporte, dejando de lado inversiones para la atención a la primera infancia en el caso del departamento y de salud en el caso de los municipios. Finalmente, recomienda avanzar urgentemente en el cierre de brechas para la competitividad del departamento en aras de concretar iniciativas de inversión que impulsen los nuevos sectores que van a dirigir el crecimiento económico futuro cuando la explotación carbonífera llegue a su fin dentro de los próximos 20 años.

Palabras clave: regalías, pertinencia del gasto, índice de pobreza multidimensional, índice de gestión de proyectos de regalías, índice de desempeño fiscal, brechas sociales.

Clasificación JEL: D30, H20, H50, H70.

Contenido

1. Introducción	9
2. Contexto	13
3. Efecto de las regalías sobre el desarrollo de los territorios	21
4. Evolución de la inversión en el Cesar del SGR en el periodo 2012 - 2018	25
4.1 Recursos disponibles en el departamento y municipios (2012– 2018)	27
4.2 Monto y destino de la inversión con regalías de acuerdo a proyectos aprobados por los OCAD en el departamentos del Cesar y municipios productores.	38
4.3 Índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR 2016-2018)	51
4.4 Índice de Desempeño Fiscal	56
4.5 Reflexiones del capítulo	62
5. Necesidades encontradas en los indicadores socioeconómicos y de competitividad	63
5.1 El recorrido económico de Cesar	65
5.2 La competitividad y sus pilares	67
5.3 Pobreza multidimensional y privaciones departamentales y municipales	69
5.4 Cobertura y calidad de educación media municipal	73
5.5 Brechas en salud	75
5.6 Calidad del Agua	79
6. Análisis de brechas entre inversión y necesidades encontradas	81
6.1 Departamento del Cesar	83
6.2 Municipios por tipología	87
7. Conclusiones y recomendaciones	91
7.1 Hoja de ruta de inversión: por un uso eficiente y efectivo de las regalías en el Cesar	93
7.2 Retos en materia de fortalecimiento fiscal local y de capacidades	94
8. Referencias	95
9. Anexos	99
<i>Anexo 1. Resumen técnico de la obtención de datos</i>	<i>101</i>
<i>Anexo 2. Tablas del ICD desagregada por pilares e indicadores para el departamento de Cesar y Valledupar</i>	<i>105</i>
<i>Anexo 3. Análisis de pertinencia entre brechas IPM. vs prioridades de inversión SGR</i>	<i>107</i>



1. Introducción

1. Introducción

En el mundo existen dos caminos que los países pueden recorrer usando los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales. El primero hace alusión a invertirlo en el bienestar de la gente, hacer un desarrollo sostenible y vivir mejor, como lo ha hecho Noruega con el petróleo, Chile con el cobre, Australia con sus múltiples minerales o Botsuana con los diamantes. Mientras que el otro recorrido es la conocida “maldición de los recursos naturales”, frase que mantiene una relación mucho más estrecha con un tema de mala gobernabilidad, despilfarro y falta de visión de los gobernantes sobre la oportunidad que tienen de hacer un buen uso con lo producido de la explotación de los minerales. En este último camino se encuentra plagado de lunares como la corrupción, el aprovechamiento ilícito de la explotación depredadora y escaso aprovechamiento de dichos recursos para la producción de bienes públicos, en particular para los más pobres del país. La gran pregunta es entonces ¿cuál camino escogió el Cesar? O mejor, ¿por cuál camino los gobernantes del Cesar han llevado al departamento?, sin desconocer el papel muchas veces inerte y pasivo de la sociedad civil, academia y muchos otros actores del territorio.

De otra parte en el análisis de las regalías cuatro elementos son muy importantes para tener en cuenta. Primero el uso que de ellas se hagan, tal y como se mencionó en el párrafo anterior. Un segundo aspecto, es que el carbón es finito, y está enfrentando dos grandes retos como bien de consumo.

A partir de la Declaración de París, y la lucha mundial por amortiguar el cambio climático y adaptarse a él, viene disminuyendo notablemente el consumo mundial del carbón. En los últimos 15 años, pasó de ser el 50% de la materia prima para producir la electricidad del mundo a sólo 24% y con tendencia a seguir disminuyendo aceleradamente, por sus connotaciones ambientales.

De otra parte el carbón económicamente rentable del subsuelo cesarense tiene también sus años contados. Drummond, empresa privada de explotación y procesamiento de carbón en el departamento del Cesar, acaba de renovar su contrato por 20 años, que incluyen siete para el cierre de la mina, lo que pone de manifiesto la urgencia por diversificar el aparato productivo del departamento. Un tercer factor tiene que ver con que no hay desarrollo sin efectos y la explotación mineral no ha sido la excepción, los efectos negativos sobre el medio ambiente y en particular el carbón a cielo abierto, deja unas huellas ecológicas negativas.

La extracción con sus socavones, el transporte del mineral con su polvillo y el uso y combustión del mismo con su generación de CO₂ son procesos agresivos ambientalmente y la exigencia desde la sociedad civil debe, para con el Estado y con las empresas productoras, ir desde medidas para contrarrestar dichos efectos hasta debatir/implementar/incluir temas de responsabilidad social y compensaciones legales.

Finalmente, se encuentra que sin instituciones no hay desarrollo, es más, sin instituciones adecuadas, funcionales y transparentes, no hay posibilidades de hacer un buen uso de las regalías, luego es necesario contar con autoridades públicas (alcaldías y gobernación) eficientes, claras y abiertas públicamente y con amplias capacidades de gestión y ejecución. Ésta última característica, que entre las instituciones públicas, se evidencia ausente al momento de planificar, estructurar programas y hacer un seguimiento y monitoreo a las inversiones de las regalías.

Este trabajo es similar a una iniciativa previa que tuvo la Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo) con el centro de pensamiento GUAJIRA 360°, y que ahora se repite con CESORE. Construir alianzas de éste tipo, para entender dinámicas regionales, que trasciendan los departamentos son benéficas para el caribe colombiano. La alianza entre CESORE-GUAJIRA 360-Fundesarrollo, como centros de pensamiento, preocupados por el devenir socioeconómico regional y aportando al entendimiento de los fenómenos territoriales, solo puede dar elementos positivos para la toma de decisiones tanto al sector público como al privado.

El documento está saliendo al público, durante el segundo semestre del 2019, próximos a un debate electoral y a la elección de nuevos gobernantes. Es una oportunidad muy interesante para que los nuevos alcaldes y gobernador electos, puedan hacer uso del mismo y precisamente esa es la intención de los autores. Contribuir y aportar elementos para un debate juicioso sobre las

regalías departamentales y mostrar caminos a seguir para usar de la mejor manera dichos recursos.

Este documento se divide en seis capítulos aparte de esta introducción. El capítulo 2 explica el contexto y evolución de las regalías a lo largo del tiempo. El capítulo 3 revisa la literatura con énfasis en el efecto de las regalías sobre el desarrollo de los territorios. Enseguida, el capítulo 4 analiza la evolución de las inversiones en el departamento de Cesar de acuerdo a los montos y destino de éstas, bajo la agrupación de los municipios del Cesar en tres categorías, a saber, municipios productores (municipios netamente carboneros: Becerril, Codazzi, La Jagua de Ibírico, El Paso y Chiriguaná), transportadores (municipios que reciben transferencias directas por el paso del recurso natural por su territorio: Aguachica, Pelaya, San Alberto, Río de Oro y San Martín), y los no productores (demás municipios del departamento). Este capítulo finaliza con el análisis del índice de gestión de proyectos de regalías y con el desempeño fiscal tanto del departamento como de sus municipios. Por su parte, el capítulo 6 detalla las condiciones socioeconómicas del Cesar y de sus municipios agrupados por categoría en torno a la pobreza multidimensional rural, a la educación, salud y la calidad del agua. El capítulo 6 mostrará un emparejamiento entre la focalización del gasto por recursos disponibles y las brechas encontradas en el capítulo anterior, con el fin de establecer el nivel de prioridad del gasto en el departamento y en los municipios productores, transportadores y no productores. Finalmente, el capítulo 7 se concentra en concluir y establecer una serie de recomendaciones de política.



2. Contexto

2. Contexto

Las transferencias de regalías (compensación que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables) en Colombia han pasado por diferentes marcos regulatorios a través del tiempo. Como lo menciona (Restrepo, Arismendi, Romero, & Gálvez, 2019), la regulación de las regalías data desde 1986. En este año se da inicio al cobro y giro de las regalías en favor de la Nación (40%) y de los departamentos productores (60%), donde los recursos no tenían restricciones en el gasto que financiaban (Ley 75/86).

Después de la Constitución de 1991, se eliminaron las regalías en favor de la Nación y se creó el Fondo Nacional de Regalías que fue administrado por la Comisión Nacional de Regalías (Botero, Hofman, & Hernández, 2015). La Ley 141 de 1994 extendió el cobro de las regalías a todos los recursos naturales, además del petróleo y el carbón. Los departamentos siguieron siendo los grandes favorecidos, pero los recursos llegaron a más entidades territoriales y a las corporaciones autónomas regionales. Por su parte, los municipios recibieron regalías, pero en menor medida. El uso de las regalías estaba concentrado en el aumento de las coberturas en salud, educación y agua y saneamiento. La Comisión ejerció un control muy laxo sobre el gasto, el Fondo tuvo una muy lenta ejecución de los recursos, lo que finalmente justificó la ordenanza de su liquidación.

Durante la vigencia de la actual ley de regalías se configuraron algunos factores que incentivaron el replanteamiento de la forma en cómo se distribuían las regalías en el territorio. Un primer factor fue el aumento en importancia económica del sector minero energético en la última década previa a la reforma que rige actualmente la distribución de estos recursos. La producción de petróleo y carbón se duplicó entre 2002 y 2012.

En efecto, durante este período, el país pasó de producir aproximadamente 500 mil barriles a 950 mil barriles de petróleo por día, mientras que la producción de carbón se incrementó de 40 millones de toneladas a cerca de 90 millones de toneladas por año (Bonet & Urrego, 2014). Este aumento en importancia económica conllevó a un aumento en los montos pagados por concepto de regalías. Éstas pasaron de representar el 0,6% del PIB en 2002 al 1,66% en 2012.

Un segundo factor importante motivador del replanteamiento del antiguo sistema de regalías era la consideración de la distribución inequitativamente de los recursos. La constitución política contemplaba que las regalías debían asignarse principalmente a aquellas entidades territoriales productoras y/o afectadas por el transporte del producto. Como resultado de esta destinación, la distribución de las regalías estaba altamente concentrada en pocos territorios. Puntualmente en siete departamentos: Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander. Estos departamentos concentraron el 70% de los recursos asignados en el período 2002 – 2011. Esta distribución era considerada más inequitativa si se estima que en estos territorios habitaban aproximadamente el 14% de la población del país en ese periodo. La situación puede verse más severa al observar departamentos como Casanare y Meta, donde reside el 2,7% de los colombianos, los cuales recibieron el 34% de las regalías (Bonet & Urrego, 2014).

En tercera medida, el bajo impacto social y económico de los proyectos financiados con recursos de regalías entraba a jugar como detonante para justificar una reforma. Los proyectos mostraban una ejecución lenta e improvisada causada por la falta de

planeación, lo que incrementaba sus costos. Adicionalmente el sistema limitaba los encadenamientos sectoriales y regionales, en tanto que el recurso se destinaba en buena parte de los casos, a proyectos de bajo impacto que no permitían generar impulsos a nivel regional o departamental, toda vez que los sectores a los cuales la ley permitía aplicar los recursos de regalías eran muy limitados, lo que impedía a las entidades territoriales destinarlos para la innovación productiva, la incorporación de tecnología a las producciones locales, el financiamiento de programas de promoción económica territorial, la generación de empleo productivo o la promoción de la industria a nivel territorial (Botero, Hofman, & Hernández, 2015).

Un último factor negativo en el sistema de distribución de regalías de la Ley 141 de 1994, lo configura la falta de planeación económica que estos ingresos trajeron consigo en las entidades territoriales. Como lo desarrolla (Gutierrez & Zuluaga, 2011) los auges económicos en diferentes momentos de tiempo incentivaban a que se diera una gran volatilidad económica que conllevaba a una posterior recesión. Los presupuestos municipales y departamentales de los territorios beneficiados crecían al ritmo de los ingresos recibidos, así como también lo hacía su estructura de gasto, pero cuando el precio de los bienes caía en el mercado externo, no existía manera de contraer esas

estructuras de gasto para ajustarlas a las nuevas condiciones del entorno.

Nuevo Sistema General de Regalías (SGR)

Dados los diversos inconvenientes y limitantes del antiguo régimen de regalías, en el año 2011 se llevó a cabo un replanteamiento. La Reforma Constitucional de 2011, con la que se formuló el Sistema General de Regalías (SGR), se fundamentó en cuatro pilares: 1) ahorro para el futuro, 2) equidad social y regional, 3) competitividad y autonomía regional, y 4) manejo probo de los recursos de regalías. Los principales cambios que instauró el nuevo sistema general de regalías se presentan en la Tabla 1. El nuevo sistema de distribución de regalías a la fecha de hoy se ha caracterizado por varios elementos. Dentro de éstos se encuentra el aumentar el monto del capital para inversión (según Botero, Hofman, & Hernández (2015) se proyectan \$18 billones para inversión entre 2012-2020, para atacar las falencias de los proyectos de bajo impacto y su fragmentación, por buscar encadenamientos sectoriales y nuevas inversiones. Otra característica importante es el hecho de que las regalías están más orientadas a inversión que a funcionamiento, esto en búsqueda de generar mayores efectos en el crecimiento económico y distribución dentro de los territorios.

Tabla 1. Cambios producidos tras la creación del SGR

Área	Antes del SGR	Después del SGR
Fondos	Fondo Nacional de Regalías	<ul style="list-style-type: none"> Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTEI). Fondo de Desarrollo Regional (FDR) Fondo de Compensación Regional (FCR) Más recientemente, Recursos para la Paz (Asignación para la Paz) Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (FONPET).
Receptores	<ul style="list-style-type: none"> Departamentos y municipios productores y portuarios (antes del 2002): Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander. Departamentos y municipios productores y portuarios y no productores. Éstos últimos a través del FNR (después del 2002) 	Todas las entidades territoriales.
Distribución	<ul style="list-style-type: none"> 522 municipios receptores. 80% de los recursos en 9 departamentos. 23% de la población beneficiada. No productores recibían en promedio¹ \$35 mil pesos per cápita. Gini municipal de distribución igual a 0.92. Ahorro 7% regalías / Sólo petróleo: \$300 mm prom anual 2007-11. Sin destinación específica para CTel. 	<ul style="list-style-type: none"> 1.101 municipios beneficiados. Todos los departamentos con recursos. 100% de la población beneficiada. No productores reciben en promedio \$117 mil pesos per cápita. Gini municipal de distribución igual a 0.39. Ahorro 27% regalías (Incluye ahorro en el FONPET) / Todos los recursos naturales no renovables: 10% regalías para el FCTel.
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto anual. Incluido en PGN 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto bienal. Independiente del PGN Presupuesto de caja

Continúa abajo ▼

¹ Promedio anual 2009-2011 para el régimen anterior, promedio anual 2012-2016 para el SGR.

Área	Antes del SGR	Después del SGR
Formulación y estructuración	<ul style="list-style-type: none"> No financiación de estudios y diseños. Cultura de contratos. No se ajustaba a una metodología de formulación. No había oportunidad para destinar recursos al fortalecimiento y apoyo a las entidades beneficiarias y ejecutoras. Sólo las entidades territoriales formulaban proyectos. Proyectos sin enfoque regional. 	<ul style="list-style-type: none"> SGR financia estudios y diseños Cultura de proyectos en regalías. Todos los proyectos se formulan con base en la MGA. Se disponen recursos para el fortalecimiento de funciones de formulación, presentación y ejecución (\$60 mm prom. Año). Cualquier colombiano puede formular un proyecto, pero será la entidad territorial quien lo presente al OCAD. Proyectos con enfoque regional.
Priorización y autorización	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación cerrada por Admón. Territoriales. Se podían atender programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero. FNR: viabilización conforme a discrecionalidad de ministerios. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación en OCAD. No se pueden atender programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero, al menos que hubiesen sido adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011. Reglas claras, requisitos universales establecidos, por sector, por fase y por momento en el ciclo de vida del proyecto.
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> No oportunidad para corregir los proyectos a tiempo. Ajustes sin control y vigilancia. Desconocimiento en el uso de los recursos de regalías. 	<ul style="list-style-type: none"> Principio de oportunidad en el plan de mejoras (in situ y tiempo real). Los ajustes son limitados y exigen justificación se aprueban por OCAD. Solo se permite ajustar hasta el 20% del Valor Total del proyecto con SGR. Visibilidad de las decisiones de inversión de los OCAD en las web de las entidades territoriales (Actas y Acuerdos).
Control	<ul style="list-style-type: none"> C/entidad territorial administraba su propio banco de proyectos. Sistemas de información: Cerrado (para uso interno del DNP), cargue de documentos escaneados por parte de con sultores del DNP Hallazgos de control promedio año: 8.526 irregularidades. En promedio el 56% de las ET eran suspendidas anualmente 	<ul style="list-style-type: none"> El SGR tiene su propio Banco de Proyectos. Abierto: Herramientas de reporte y gestión GESPROY (ejecutores) y consolidación y visualización MAPAREGALIAS (ciudadanos). Hallazgos de control promedio año: 588 irregularidades. En promedio el 22% de las ET son suspendidas anualmente.

Continúa abajo ▼

Área	Antes del SGR	Después del SGR
Entidades involucradas en el proceso estructuración	<ul style="list-style-type: none"> No financiación de estudios y diseños. Cultura de contratos. No se ajustaba a una metodología de formulación. No había oportunidad para destinar recursos al fortalecimiento y apoyo a las entidades beneficiarias y ejecutoras. Sólo las entidades territoriales formulaban proyectos. Proyectos sin enfoque regional. 	<ul style="list-style-type: none"> SGR financia estudios y diseños Cultura de proyectos en regalías. Todos los proyectos se formulan con base en la MGA. Se disponen recursos para el fortalecimiento de funciones de formulación, presentación y ejecución (\$60 mm prom. Año). Cualquier colombiano puede formular un proyecto, pero será la entidad territorial quien lo presente al OCAD. Proyectos con enfoque regional. Secretarías de Planeación departamental y municipal.
Sectores de inversión	<ul style="list-style-type: none"> 90% de la inversión en proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo de municipios o departamentos. 5% en interventoría técnica de proyectos finalizados con recursos de regalías . 5% en gastos de funcionamiento u operación de proyectos finalizados con recursos de regalías. <ul style="list-style-type: none"> Departamentos: deben invertir en los municipios no receptores el 45 % de los recursos recibidos en salud, educación, agua potable y alcantarillado. De ser necesario deben invertir un 15 % adicional hasta alcanzar las coberturas mínimas. Asimismo, deben realizar inversiones en infraestructura social (vías, parques, polideportivos, etc.) Municipios: deben destinar un 75 % de las regalías que perciben en saneamiento ambiental, salud, educación, agua potable, alcantarillado y otros servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Los sectores de inversión, que deben cumplir con los criterios de viabilidad, priorización y coordinación, son: <ul style="list-style-type: none"> Agua potable y saneamiento básico Transporte Educación Vivienda Ciencia, tecnología e innovación Minas y energía Agricultura Servicios sociales y salud Deporte y recreación Comercio, industria y turismo Inclusión social y reconciliación Planeación Otros Los proyectos presentados a los OCAD deben enfocarse en algunos de estos sectores

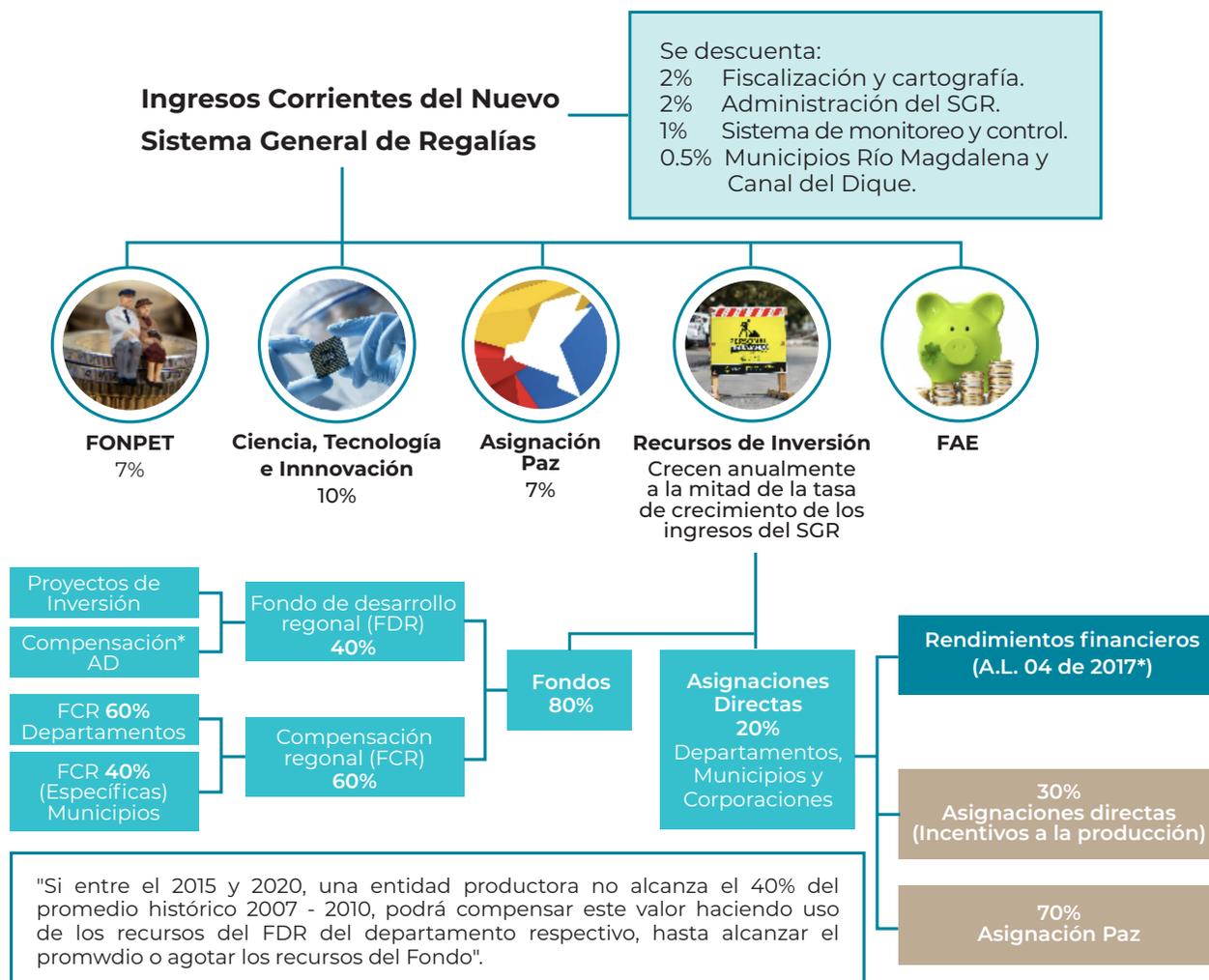
Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2015) y Botero, Hofman, & Hernández (2015).

El actual Sistema General de Regalías dispuso reglas para la distribución de los recursos entre cada uno de los cajones diseñados bajo el principio de equidad en la asignación entre las entidades territoriales del país y los respectivos órganos y actores del Sistema, dando lugar a 11 bolsas o fondos de recursos, diferenciados para ahorro, inversión y funcionamiento. Para ahorro se constituyeron los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE) y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Las bolsas de inversión son: 0.5% dirigida a los municipios del Río Magdalena y Canal del Dique, FCTel, FCR, FDR, Asignación

Paz y Asignaciones Directas. Y finalmente, las bolsas para funcionamiento y operación del SGR, son las denominadas fiscalización y cartografía, administración del SGR, y Sistema de monitoreo y control.

Desde iniciada su operación sólo se destaca la creación de una nueva bolsa denominada Asignación Paz, creada con el propósito de darle cumplimiento a los acuerdos de la Habana, alimentada inicialmente y por única vez por parte de los saldos acumulados hasta 2016 en el FCTel y posteriormente por el 70% de los rendimientos financieros del SGR.

Ilustración 1. Distribución de los recursos del SGR



Fuente: Elaboración propia.



3. Efecto de las regalías sobre el desarrollo de los territorios

3. Efecto de las regalías sobre el desarrollo de los territorios

Existen opiniones variadas acerca de los efectos de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables sobre los territorios en el largo plazo. En primer lugar, el Estado colombiano ha buscado promover el desarrollo económico de los departamentos, reducir la pobreza, aumentar la productividad, y en general mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a través del adecuado uso de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, sin embargo, diversos estudios que se han llevado a cabo tras las tres principales reformas legales que han regulado las regalías en Colombia, concluyen que los ingresos provenientes de este rubro no han tenido un impacto significativo sobre el desarrollo económico de los departamentos.

Tal bajo impacto es apoyado por autores como (Moyano y Wright, 2016; Cuéllar y Castellanos, 2011; Rojas, 2014), quienes argumentan que las regalías tuvieron un efecto poco significativo sobre la disminución de la pobreza. (Moyano & Wright, 2016) haciendo uso del coeficiente de correlación para una muestra de 197 municipios de la región Caribe, encuentra que la correlación entre los niveles de pobreza medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 2011 y las regalías, cuantificadas como la asignación por habitante, es positiva y significativa al 1%, pero con un coeficiente inferior a 0,5 (coeficiente de correlación igual a 0,3617), por lo cual se podría catalogar cómo débil.

Otros autores consideran que el bajo impacto de las regalías sobre el territorio es consecuencia de problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en la utilización de las regalías. Este

es el caso de Perry y Olivera (2009) y Benavides et al. (2000) quienes a través de estimaciones econométricas de tipo panel analizan la convergencia económica de los departamentos y municipios teniendo en cuenta el impacto de los hidrocarburos y de la calidad institucional de cada entidad territorial.

Estas conclusiones se ajustan a la denominada maldición de los recursos naturales, que en su momento (Sachs & Warner, 2001) y (Frankel, 2010), muestran cómo los países con gran riqueza de recursos naturales tienden a crecer más lentamente que los países de escasos recursos.

En contraste, se encuentra evidencia favorable de los efectos de los ingresos de regalías sobre la reducción de la pobreza. Por ejemplo, (Bonet & Urrego, 2014), quienes realizaron un análisis de correlación a nivel departamental con el objetivo de comparar el nuevo sistema de regalías con el anterior, encuentran que hay una relación positiva entre asignación per cápita de regalías e incidencia de la pobreza a nivel departamental. Además de esto, el estudio encontró que el nuevo sistema es más equitativo que el anterior.

Por su parte, se debe destacar los hallazgos de (Gallego & Trujillo, 2017) quienes a través de una evaluación de impacto haciendo uso de variables instrumentales, demuestran que el cambio de régimen de distribución y administración del año 2011, tuvo efectos en el bienestar social de la población en dimensiones como: educación, salud, vivienda y servicios públicos, vías y transporte, empleo, ingresos y gastos, pobreza, seguridad y TICs. Sumado a los recientes resultados del análisis costo beneficio realizado

por (Fedesarrollo, 2018) que encuentran que la rentabilidad social de los proyectos financiados con recursos del SGR continúa siendo altamente favorable para los municipios productores; con beneficios 4 veces superiores a los costos.

Aunque la evidencia sigue siendo contradictoria dependiendo de la metodología utilizada,

de la muestra de unidades de observación seleccionada, del periodo de análisis contemplado, siguen estando en la agenda investigaciones del estudio, los efectos de la dotación de los recursos naturales o los ingresos derivados de la explotación económica de los mismos sobre el desarrollo futuro de los países y en el bienestar de sus habitantes.



4. Evolución de la inversión en el Cesar del SGR en el periodo 2012 - 2018

4. Evolución de la inversión en el Cesar del SGR en el periodo 2012 - 2018

4.1. Recursos disponibles en el departamento y municipios (2012 – 2018)

Teniendo en cuenta la evolución histórica que regula el manejo de los recursos provenientes de regalías en el país, se procede entonces a analizar la composición de estos recursos para el departamento del Cesar de acuerdo a las instrucciones de abono a cuenta (IAC) para el período 2012- 2018. En esta subsección se enlistaran los recursos asignados para cada uno de los fondos del SGR desde la creación del sistema vigente de distribución de regalías. Aquí se agrupan los fondos de acuerdo a su destino, es decir, en recursos de inversión se ubican los provenientes del Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Compensación Regional (FCR), Fondo de Ciencia y Tecnología (FCTel), Asignación para la paz² y de las asignaciones directas y compensaciones (AD). Mientras que, en el caso de los recursos de ahorro, se incluyen las regalías destinadas al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y al Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET).

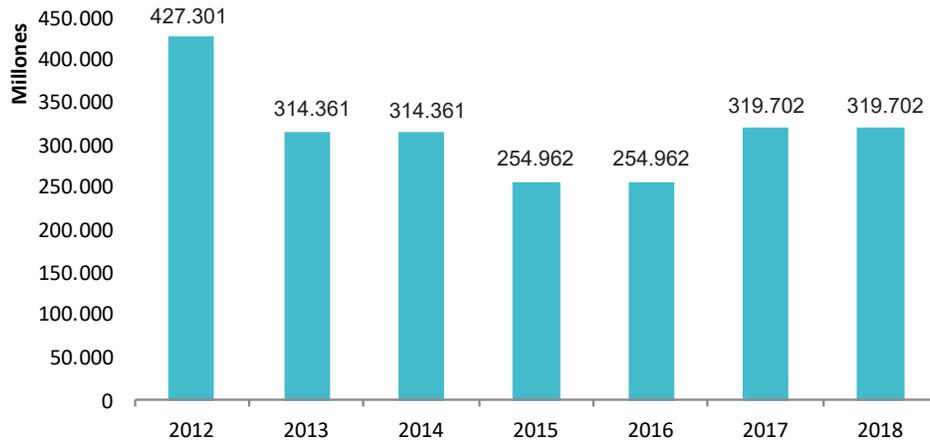
Recursos en el departamento del Cesar

En total, en el período del 2012 al 2018, como entidad territorial al departamento del Cesar le fueron asignados cerca de \$2,2 billones. El flujo de estos recursos ha sido variable para cada bienio, en consideración a las variables macroeconómicas externas que afectan la liquidación de las regalías como la tasa de cambio y el precio internacional de los commodities, así como las variables internas, como la producción y las reglas de distribución. Desagregando los ingresos de cada bienio en partes iguales por año, se encuentra que el año que mayor ingresos registró por concepto de regalías para el departamento de Cesar, fue el primer año de operaciones del SGR, el año 2012³, con \$427.301 millones, seguido por los años del bienio 2017-2018, con \$319.702 millones.

² Para mayor información referente a la forma en que los recursos de asignaciones para la paz se constituyen en recursos de inversión consultar el acto legislativo 4 de 2017.

³ Un año atípico dado que se preveía que el sistema iniciaría operaciones en 2011 y que el primer bienio sería 2011-2012, pero los tiempos de aprobación de la Ley 1530 no se lograron con tanta inmediatez luego de la aprobación del acto legislativo 05 de 2011 que se dio solo hasta mediados de julio de 2011.

Gráfica 1. Recursos del SGR destinados al departamento del Cesar como entidad territorial (2012 – 2018)

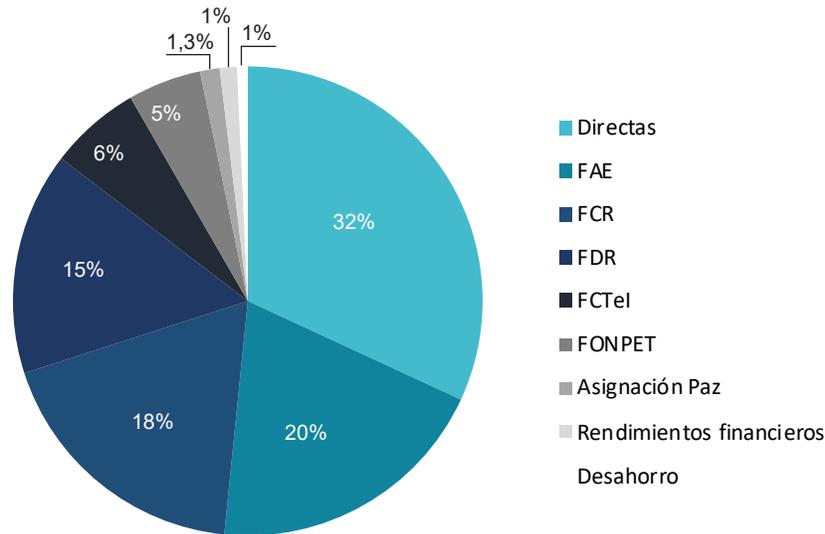


Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.
Nota: Los valores de IAC del bienio se dividieron en partes iguales por año.

De manera detallada la distribución acumulada de estos recursos entre 2012-2018 a través de sus fondos de ahorro e inversión, se desagregada así: 32% corresponden a regalías directas, 20% al fondo de ahorro y estabilización, 18% para el fondo de compensación regional, seguido por

un 15% para el fondo de desarrollo regional. Por su parte el fondo de CTel concentra el 6% de los recursos y el FONPET el 5%; el resto de fondos alcanzan una escasa participación entre 1,3% y 1% cada uno, entre éstos el rubro de asignaciones para la paz⁴.

Gráfica 2. Distribución del total de los recursos del SGR destinados al departamento del Cesar como entidad territorial (2012 – 2018)



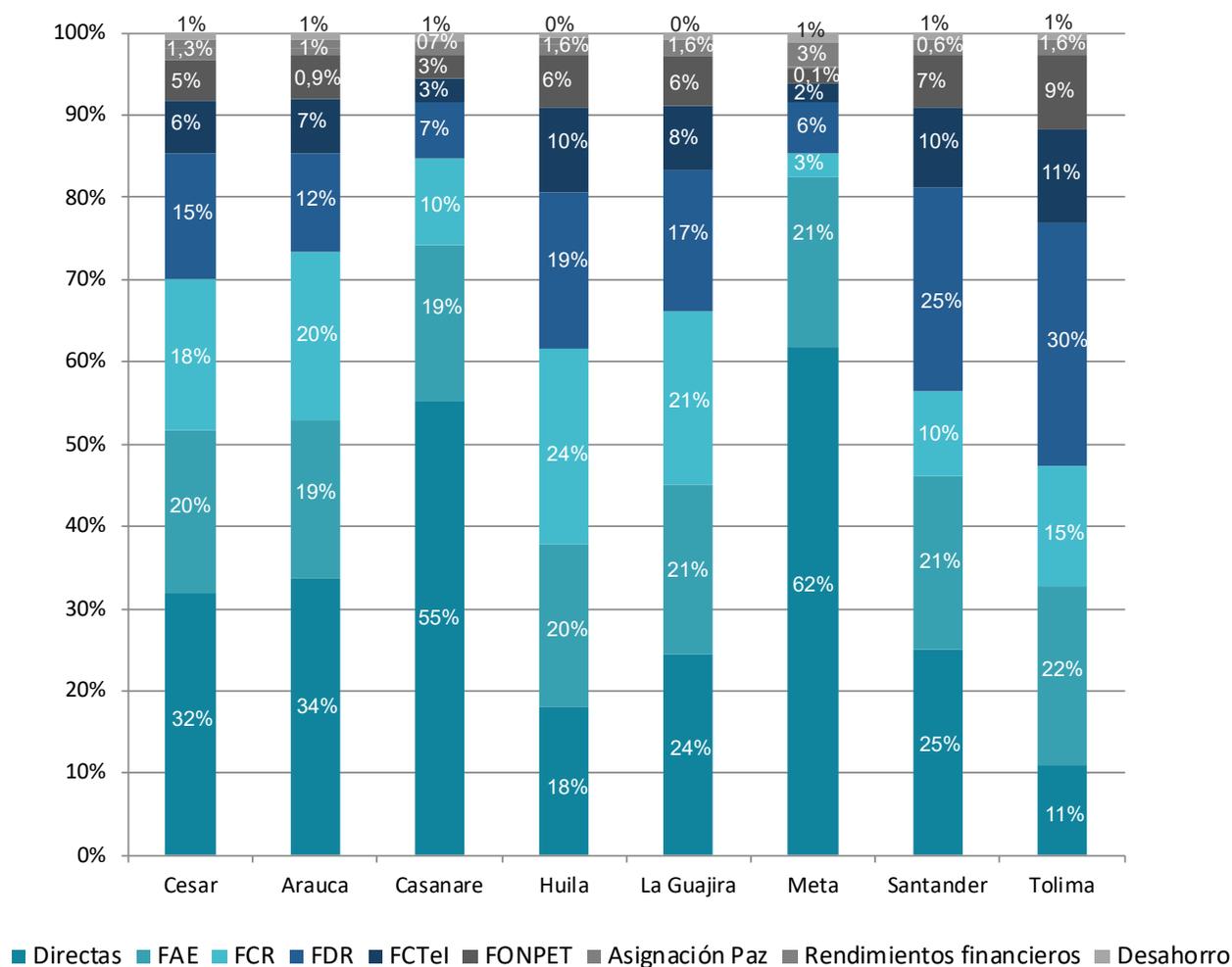
Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.
Nota: Los valores de IAC del bienio se dividieron en partes iguales por año.

⁴ Dichos recursos fueron asignados mediante el Decreto 1634 del año 2017, el cual permitió el traslado presupuestal de \$59.476 millones del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación hacia el Fondo de Desarrollo Regional y hacia la Asignación para la Paz en el departamento del Cesar, en partes iguales correspondientes a \$29.738 millones para cada bolsa.

Al comparar tal distribución con la de otros departamentos productores o de mayor importancia económica a nivel nacional, se encuentra que: las fuentes de ingresos más estables entre los departamentos comparados son los fondos destinados al ahorro FAE (Fondo de Ahorro y Estabilización) y el FONPET (Fondo de ahorro Pensional Territorial). De hecho, en promedio el primero equivale entre el 19% y el 22% de los recursos totales, el segundo representa entre el 2% y el 9%. Ahora bien, se resaltan dos tipos de departamentos entre los productores. De un lado, un grupo en donde el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) tiene una gran importancia, más que el Fondo de

Compensación Regional (FCR), conformado por Meta, Santander y Tolima en donde el FDR equivale al 6%, 25% y 30%, respectivamente. El otro grupo donde el FCR supera en participación al FDR, conformado por Cesar; Arauca, Casanare, Huila, y La Guajira. Entre los productores, con excepción de Tolima y Huila, la participación de las regalías directas en el total de recursos recibidos por el SGR supera el 25%, en particular, en el Cesar con su participación (32%), se clasifica como el cuarto departamento productor que mayor proporción de directas recibe, luego de Meta (62%), Casanare (55%) y Arauca (34%), respecto a la totalidad de recursos.

Gráfica 3. Porcentaje de recursos por fondos para los departamentos productores. 2012-2018



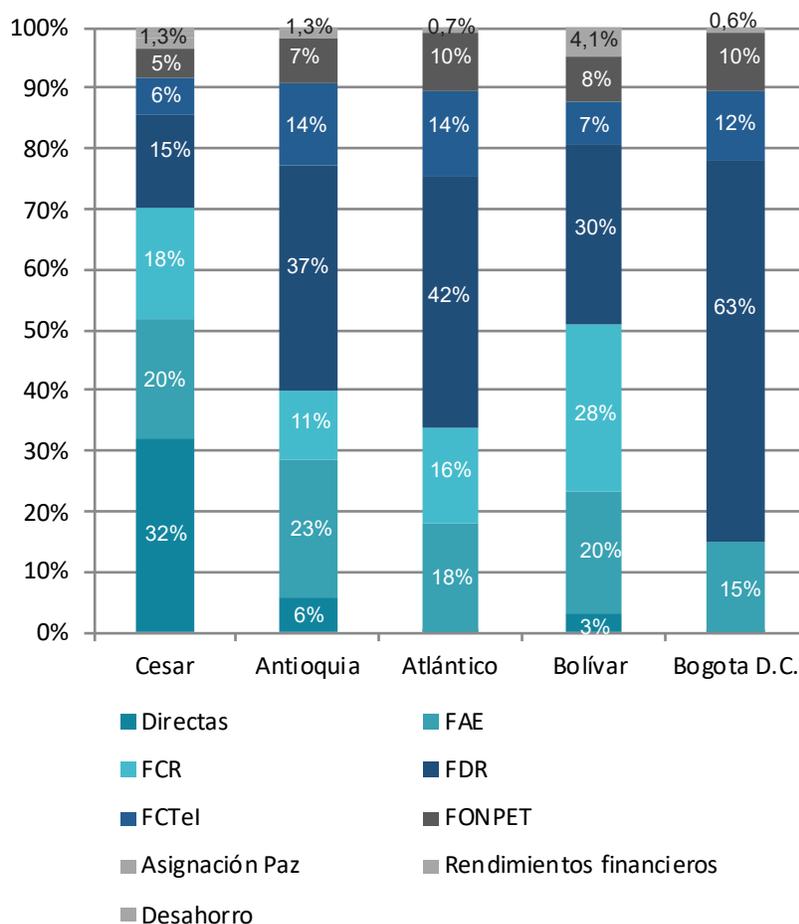
Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.

La distribución de los recursos por fondos entre Cesar y los departamentos que mayor participación en el PIB nacional tiene, se encuentra una diferenciación ampliamente marcada en la participación de las regalías directas para Cesar, frente al resto de departamentos, para los cuales la bolsa de mayor peso es el Fondo de Desarrollo Regional.

En particular, por la novedad en su creación, vale la pena acotar los recursos que para la

Asignación Paz se han dispuesto, por concepto de traslado del FCTel, donde Cesar, es el cuarto departamento entre los mencionados anteriormente, que mayor monto de recursos destinó desde su Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para tales efectos, luego de Bolívar (\$80.181 millones), La Guajira (\$35.436 millones), Antioquia (\$33.124 millones) y Cesar por valor de \$29.738 millones.

Gráfica 4. Porcentaje de recursos por fondos para los departamentos de mayor importancia económica. 2012-2018

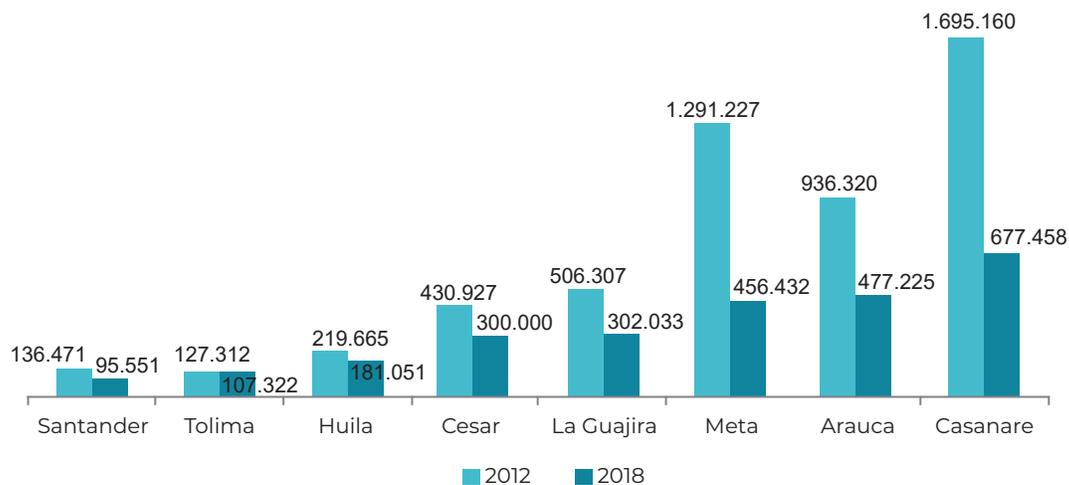


Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.
 Nota: Los valores de IAC del bienio se dividieron en partes iguales por año.

Al comparar las instrucciones de abono a cuenta (IAC) per cápita para el período 2012 y 2018 en los departamentos productores, se evidencia una significativa disminución en los recursos asignados para estas regiones. Los departamentos del Meta, Casanare y Arauca registran las mayores variaciones. En el caso del Arauca, este pasó de

recibir \$936.320 per cápita en 2012, a \$477.225 en 2018⁵ representando una disminución del 49%. En el caso del Casanare esta disminución fue de 60%, Meta 65% y La Guajira 40%. El Cesar por su lado, si bien experimentó una amplia caída, por el orden del 30%, respecto a sus pares productores no fue de las mayores.

Gráfica 5. Instrucciones de abono a cuenta en términos per cápita 2012 vs 2018 por departamentos tradicionalmente productores



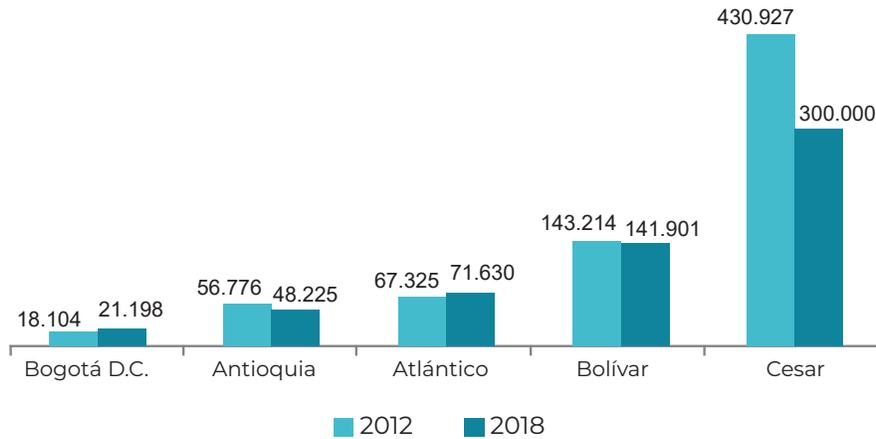
Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyecciones poblacionales, DANE. (Cifras en pesos corrientes).

La tendencia decreciente en la asignación per cápita se percibe en menor medida para los departamentos de mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Bogotá, quien representó para el 2017, el 25,7% del PIB nacional, pasó de recibir \$18.104 per cápita en 2012 a \$21.198 en 2018, significando un incremento del 17% de los recursos absorbidos

del sistema. De la misma forma, Atlántico y Valle del Cauca presentaron incrementos del 6% en los recursos provenientes del sistema, mientras Antioquia y Bolívar mostraron una reducción del 17% y 1% respectivamente. El Cesar por su condición de productor evidencia una fuerte caída, casi dos veces superior a la experimentada por Antioquia y Bogotá D.C.

⁵ Los cálculos para el año 2018 se obtuvieron mediante la división de la cifra del bienio 2017-2018 sobre dos.

Gráfica 6. Instrucciones de abono a cuenta en términos per cápita 2012 vs 2018 por departamentos de mayor participación en el PIB nacional



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyecciones poblacionales, DANE. (Cifras en pesos corrientes).

Estas grandes variaciones en los recursos disponibles por explotación de recursos naturales no renovables (RNNR) obedecen a dos grandes factores. El primero se encuentra asociado a los cambios en la fórmula de distribución, que además dispuso de una regla que le entregaba mayor participación progresiva en el tiempo a los recursos destinados para los fondos que para las

directas, cambio que sería gradual entre las vigencias 2012 y 2015, y en segundo lugar a la volatilidad de los precios de estos bienes en el mercado internacional, que afectan en mayor medida a los productores y que justifico el aplazamiento presupuestal experimentado para el bienio 2015 – 2016. Este aplazamiento fue formalizado por el Decreto 1450 de 2015, el cual aplazó cerca de \$4,9 billones.



Para resaltar

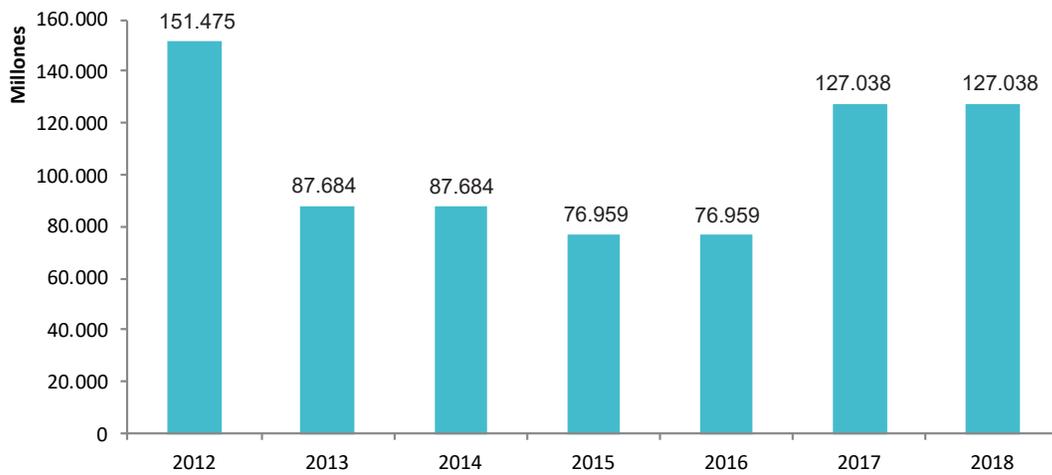
- Entre 2012 y 2019 el Cesar recibió 2,2 billones de pesos por concepto de regalías, de los cuales \$630 mil millones provinieron de asignaciones directas por explotación minera.
- El Cesar hace parte del conjunto de departamentos que hasta 2019 recibieron más asignaciones directas como proporción del total de regalías, siendo estas un 32% del total.
- Al igual que la mayoría de departamentos, las regalías por habitante han experimentado una disminución entre 2012 y 2018 (excepción Atlántico y Bogotá D.C.), pasando en el Cesar de 430.927 pesos a 300.000 pesos por habitante.

Municipios productores del Cesar

El departamento del Cesar, en sus 25 municipios, recibió entre los años 2012-2018, un total de \$734.836 millones, destacando el mayor flujo de recursos para el año 2012 y luego para los años del bienio 2017-2018,

en este último periodo explicado en gran medida por la incorporación de los excesos de ahorro de años anteriores y a un desahorro del FAE incorporados en tal bienio al presupuesto de regalías.

Gráfica 7. Recursos del SGR destinados a los municipios del departamento del Cesar como entidad territorial (2012 – 2018)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.
Nota: Los valores de IAC del bienio se dividieron en partes iguales por año.

Dentro del departamento se alcanzan a diferenciar tres tipos de municipios: productores, transportadores y no productores. El primer grupo se encuentra conformado por los productores mineros (carbón), que son: Agustín Codazzi, Becerril, Chiriguana, El Paso y La Jagua de Ibérico; el segundo grupo de los transportadores de crudo conformado por: Aguachica, Gamarra, Río De Oro, San Alberto y San Martín; y el tercer grupo de municipios clasificados como no productores en el que se encuentran: Astrea, Bosconia, Chimichagua,

Curumaní, El Copey, González, La Gloria, La Paz, Manaure, Pailitas, Pelaya, Pueblo Bello, San Diego, Tamalameque y Valledupar. La Tabla 2 desagrega los giros de las instrucciones de abono a cuenta (IAC) para las tres tipologías de municipios según los años del periodo de estudio. Como es de esperarse los municipios productores acaparan el 75% del total de las IAC municipales en el departamento del Cesar, mientras que los municipios transportadores y los no productores ocupan el 12% y el 16% respectivamente.

Tabla 2. Distribución del total de los recursos del SGR destinados a los municipios del Cesar como entidad territorial (2012 – 2018)

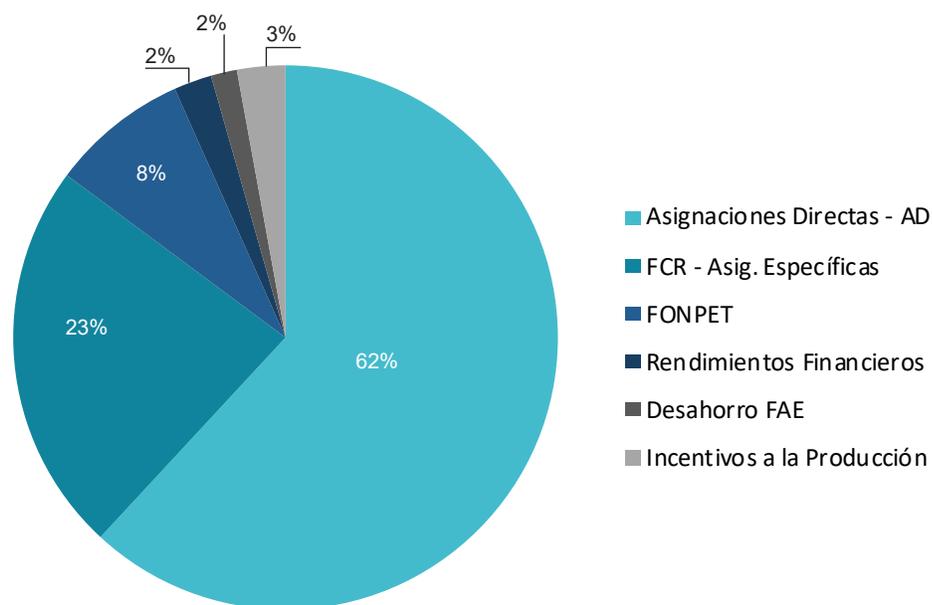
Instrucciones de Abono a Cuenta en millones de pesos corrientes				
Vigencia	Productores	Transportadores	No. Productores	Total municipios del Cesar
2012	118.542	14.475	18.457	151.475
2013	58.257	11.965	17.462	87.684
2014	58.257	11.965	17.462	87.684
2015	54.726	9.085	13.148	76.959
2016	54.726	9.085	13.148	76.959
2017	89.524	16.947	20.567	127.038
2018	89.524	16.947	20.567	127.038
2012-2018	523.555	90.470	120.811	734.836

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.
 Nota: Los valores de IAC del bienio se dividieron en partes iguales por año.

De acuerdo a la distribución de los recursos del SGR en los distintos fondos que lo constituyen, en el período de 2012 a 2018, la mayoría de los recursos para todos los municipios se

acumulan en la bolsa de Directas, seguida por la bolsa de Asignación específicas (FCR del 40%) y en menor proporción el FONPET y el resto de bolsas.

Gráfica 8. Distribución del total de los recursos del SGR destinados a los municipios del Cesar como entidad territorial (2012 – 2018)



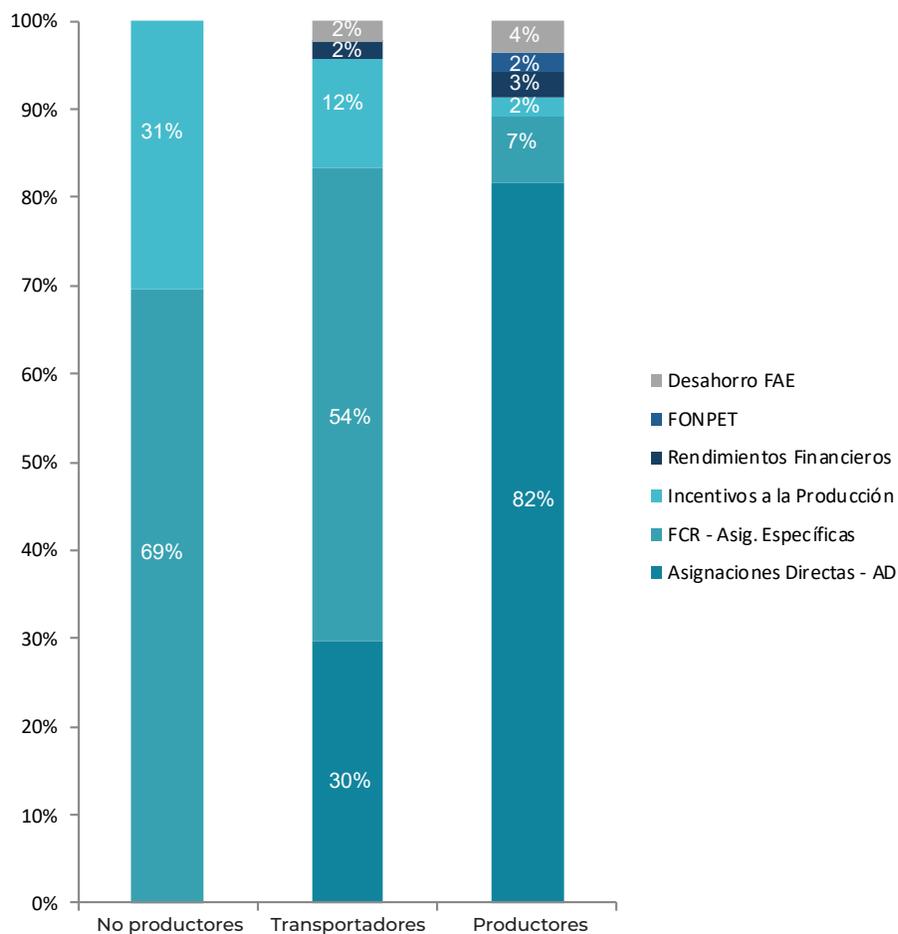
Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.

La distribución por bolsas difiere internamente entre tres categorías de municipios. De esta forma, se encuentra que entre los productores la bolsa de directas representa el 82% de la totalidad de los recursos, mientras el resto de bolsas resultan insignificantes.

Entre el grupo de municipios transportadores hay una distribución más equitativa, donde las

directas pesan con un 30% y el FCR-Asignaciones específicas con un 54%. Para estos municipios el incentivo a la producción ha sido una importante fuente de recursos. Finalmente, los municipios no productores del Cesar dependen principalmente del FCR –Asignaciones específicas (69%) y del Incentivo a la producción.

Gráfica 9. Porcentaje de recursos por fondos para los municipios del Cesar. 2012-2018

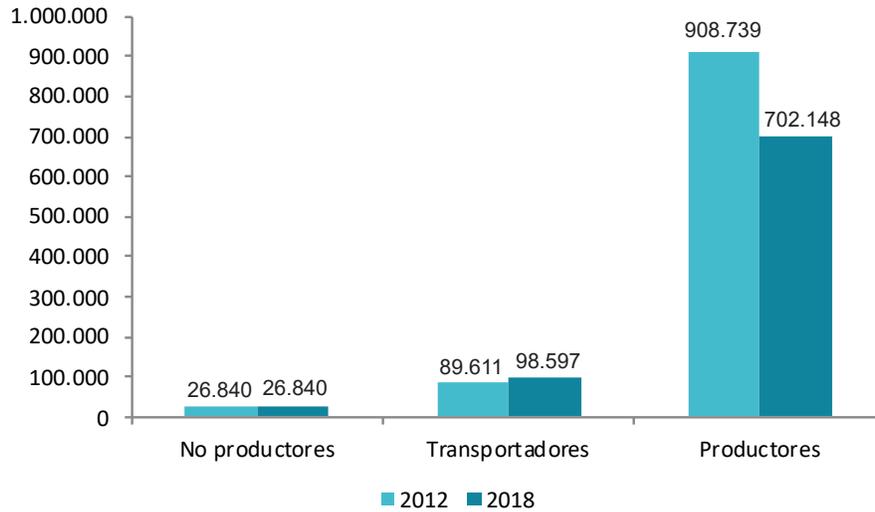


Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.

La asignación per cápita es mayor para los productores respecto al resto de municipios, alcanzando un valor de hasta 7 veces superior, con un monto de \$908.739 en 2012 y de \$702.148 en 2018, frente a los escasos \$26.840

de los no productores y de los \$98.597 de los transportadores. Sin embargo, los productores son los únicos que experimentan una caída en la asignación por habitante entre los años 2012 y 2018.

Gráfica 10. Instrucciones de abono a cuenta en términos per cápita 2012 vs 2018 por tipos de municipios



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.
 Nota: Los valores de IAC del bienio se dividieron en partes iguales por año.



Para resaltar

- Los municipios del Cesar han recibido recursos por SGR desde 2012-2018 por \$735 mil millones, principalmente por concepto de regalías directa.
- Si bien para los productores, la bolsa de directas es la de mayor participación, para los transportadores y no productores las FCR-Asignaciones específicas y los recursos del incentivo a la producción ocupan una participación importante.
- Las asignaciones por habitante entre los municipios del departamento son hasta 7 veces superiores para los productores frente al resto.

Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)

Teniendo en cuenta las Instrucciones de Abono a Cuenta realizadas a la Corporación Autónoma Regional (Corpocesar) se puede establecer que la corporación apropió entre los años 2012-2018 la

cifra de \$25.558 millones de pesos. Dicho monto provino en un 100% de la bolsa de asignaciones directas y se destaca el año 2012 como el año con la mayor asignación de recursos.

Gráfica 11. Corpocesar - instrucciones de abono a cuenta provenientes de asignaciones directas 2012-2018

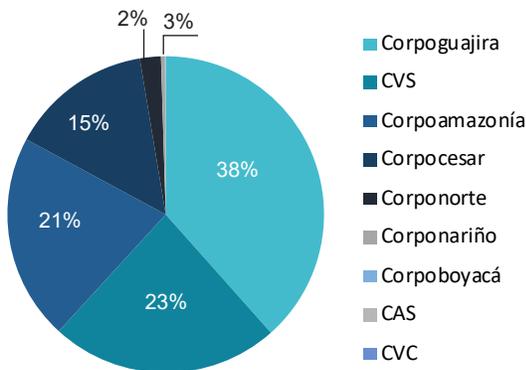


Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.

Respecto al resto de Corporaciones Autónomas Regionales, la del Cesar es la cuarta que mayor monto de recursos ha recibido por concepto de

regalías entre 2012 y 2018, luego de Corpoguajira, CVS y Corpoamazonía.

Gráfica 12. Participación sobre el total de las instrucciones de abono a cuenta dirigidas a las Corporaciones Autónomas Regionales 2012-2018



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.



Para resaltar

Corpocesar ha recibido un total de \$256 mil millones entre 2012 y 2018 y acapara el 15% del total de recursos girados a las CAR del país (excluyendo a Cormagdalena).

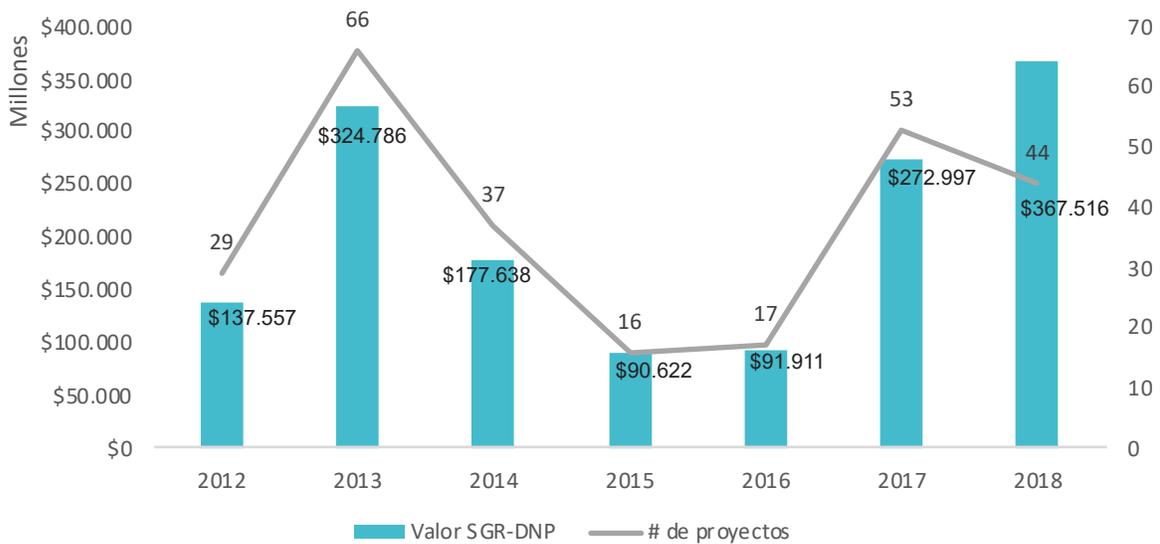
4.2 Monto y destino de la inversión con regalías de acuerdo a proyectos aprobados por los OCAD en el departamento del Cesar y municipios productores.

Una vez analizadas las principales fuentes de origen de los dineros provenientes de la explotación de recursos naturales se procede a realizar un análisis del destino de éstos. El período de estudio se acota hasta el año 2018, teniendo en cuenta que el bienio 2019-2020 se encuentra en curso y que la variabilidad de las aprobaciones puede darse diariamente. A continuación, se presenta entonces una descripción sectorial y por cuantía de los recursos de regalías en el Cesar.

Departamento

Durante el período 2012 – 2018, como entidad territorial, el Cesar logró la aprobación de 262 proyectos⁶ por valor de \$1.463.028 millones. De este período fue el año 2013 el año en el que mayor número de proyectos fueron financiados con recursos provenientes de las regalías (66 proyectos aprobados), en ese año el monto en proyectos aprobados alcanzó los \$324.786 millones. No obstante al año con el monto más alto en el valor de los proyectos aprobados fue el año 2018 con un monto de \$367.516 millones repartidos en 44 proyectos.

Gráfica 13. Valor total de proyectos aprobados en el departamento del Cesar como entidad territorial según recursos del SGR (2012 – 2018)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en pesos corrientes.

⁶ Se calcula el total de proyectos como el conteo de proyectos por entidad que aportan al proyecto, es decir, si existe un proyecto financiado por cinco entidades, para cada una de las entidades se contabiliza el proyecto de inversión. Por lo tanto el número de proyectos de las diferentes entidades territoriales (departamentos, municipios y gobernaciones) no son mutuamente excluyentes.

Al desagregar la información por departamentos productores se observa que Meta, Casanare y Huila se posicionan como las entidades con mayor

número de proyectos aprobados en el periodo. Si se ordenan por valor total de los proyectos Meta, Casanare y Cesar se posicionan en el top tres.

Tabla 3. Proyectos aprobados por los OCAD en los departamentos productores (2012 – 2018)

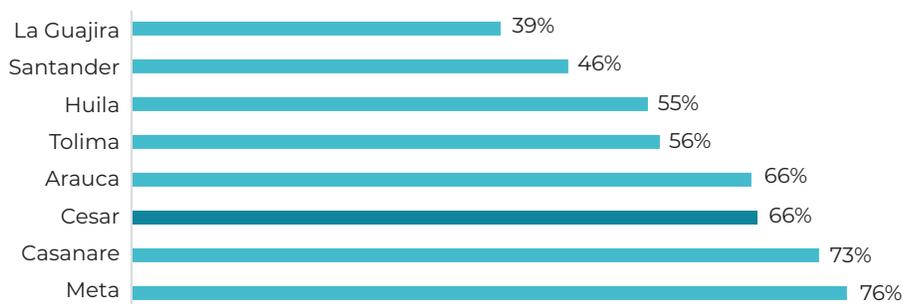
Departamento	Valor SGR Proyectos Aprobados	Número de Proyectos	Ranking Recursos Disponibles (IAC)	Valor IAC
Meta	3.227.091	472	1	4.255.964
Casanare	1.654.067	347	2	2.273.909
Cesar	1.463.028	262	3	2.205.351
La Guajira	876.538	172	4	2.238.945
Huila	839.270	327	5	1.531.670
Arauca	695.403	203	6	1.058.577
Santander	684.054	285	7	1.481.781
Tolima	607.769	206	8	1.086.321

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes

Con respecto a lo anterior, si analizamos la efectividad de los departamentos a la hora de la presentación y aprobación de proyectos en relación con los recursos disponibles, evaluar la relación entre el valor de los proyectos aprobados versus los recursos disponibles de acuerdo a las instrucciones de abono en cuenta daría como resultado una aproximación del nivel de efectividad del departamento en el aprovechamiento de los recursos del sistema.

Para calcular este indicador se tomó la sumatoria del valor de los proyectos aprobados por el OCAD de cada departamento financiado con los rubros de asignaciones directas y compensaciones y el 60% del fondo de compensación regional del período 2012 – 2018⁷, y se dividió por el valor total de las instrucciones de abono en cuenta de cada departamento para estos rubros en el mismo periodo.

Gráfica 14. Indicador de aprovechamiento de recursos disponibles de los departamentos productores (2012 – 2018)



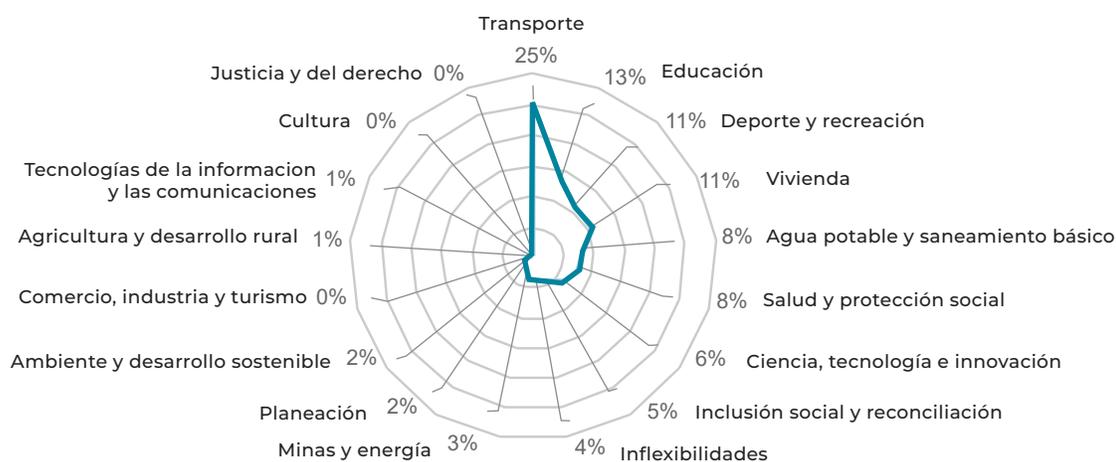
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes

⁷ Se excluyen de esta cuenta los recursos de los fondos de CTel y FDR, dado que sus consideraciones de giro se vinculan a la aprobación de los proyectos y no a la programación mensual de giros que experimentan las regalías directas y el FCR.

Luego de realizar estos cálculos se identifica que el departamento de Meta presenta la efectividad más alta en la apropiación de los recursos disponibles dentro del grupo de departamentos productores, con un grado de efectividad del 76% a lo largo del periodo⁸. El departamento del Cesar por su parte se encuentra dos puestos por debajo de este departamento con una efectividad estimada del 66%.

En cuanto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en el período señalado en 6 sectores que equivalen al 76% de la inversión financiada con regalías, los cuales son: Transporte (25%), Educación (13%), Deporte y recreación (11%), Vivienda (11%), Agua potable (8%), y Salud y protección social (8%). Los sectores de menor participación son Justicia, Cultura y TIC (0% de la participación total).

Gráfica 15. Participación de los sectores de inversión de acuerdo al valor de proyectos aprobados en el Cesar como entidad territorial – Período 2012-2018



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes

Al observar detenidamente la inversión dentro de cada sector encontramos subsectores que se destacan en participación. Dentro del sector transporte, sector que compromete el 25% de los recursos girados, encontramos que destacan los subsectores red urbana, red vial terciaria y red vial secundaria. El segundo sector en línea de importancia es el sector educación, representando una participación del 13% de los recursos girados. Este 13% se dirigió en mayor medida a la inversión en

infraestructura de la educación pre-escolar, básica y media, también se dirigió en segunda instancia a la inversión en infraestructura para educación superior y programas para la inserción al mercado laboral. Por otro lado, el sector de deporte y recreación con una participación del 11% se ubica como el tercer sector en orden de participación. Dentro de este encontramos que la inversión se localizó completamente en el rubro de infraestructura deportiva.

⁸ Cabe mencionar que las efectividades presentadas pueden arrojar valores superiores al 100% debido a la fórmula utilizada para su cálculo. Dado a que las instrucciones de abono a cuenta son giradas por el gobierno central teniendo en cuenta los avances en el recaudo de los recursos, puede presentarse el caso en el que el numerador del índice de efectividad sea mayor al denominador del índice.

Seguidamente, se posicionan según su participación los sectores Vivienda, Agua potable y saneamiento básico, y el sector de Salud y protección social, con participaciones respectivas del 11%, 8% y 8% respectivamente. Dentro del sector vivienda las inversiones estuvieron orientadas hacia la construcción de vivienda, tanto urbana como rural, y a la planeación del territorio urbano. Por su

parte en el sector de agua potable y saneamiento básico primaron las inversiones en plantas de tratamiento e infraestructura complementaria para la prestación de estos servicios públicos, en especial la asociada a la recolección de residuos sólidos. Por su parte en el sector salud, la inversión se dirigió hacia la prestación del servicio de salud y la dotación y adquisición de equipos.

Tabla 4. Ranking de sectores y subsectores según proyectos aprobados

Ranking	Sector	Valor aprobado (millones de pesos)	Participación	2012 - 2018 Ranking Subsector
1	Transporte	368.453	25%	1. Red urbana; 2. Vial Red Terciaria; 3. Vial Red Secundaria; 4. Fluvial; 5. Aeroportuaria.
2	Educación	195.146	13%	1. Preescolar y Básica y Media; 2. Superior; 3. Formación para el trabajo y el desarrollo humano.
3	Deporte y Recreación	159.557	11%	1. Infraestructura deportiva.
4	Vivienda	159.083	11%	1. Vivienda urbana; 2. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano; 3. Vivienda rural.
5	Agua Potable y Saneamiento Básico	118.707	8%	1. Acueducto alcantarillado y plantas de tratamiento; 2. Residuos sólidos.
6	Salud y Protección Social	113.251	8%	1. Prestación de servicios de salud; 2. Dotación, adquisición o reposición de equipos.

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes



Para resaltar

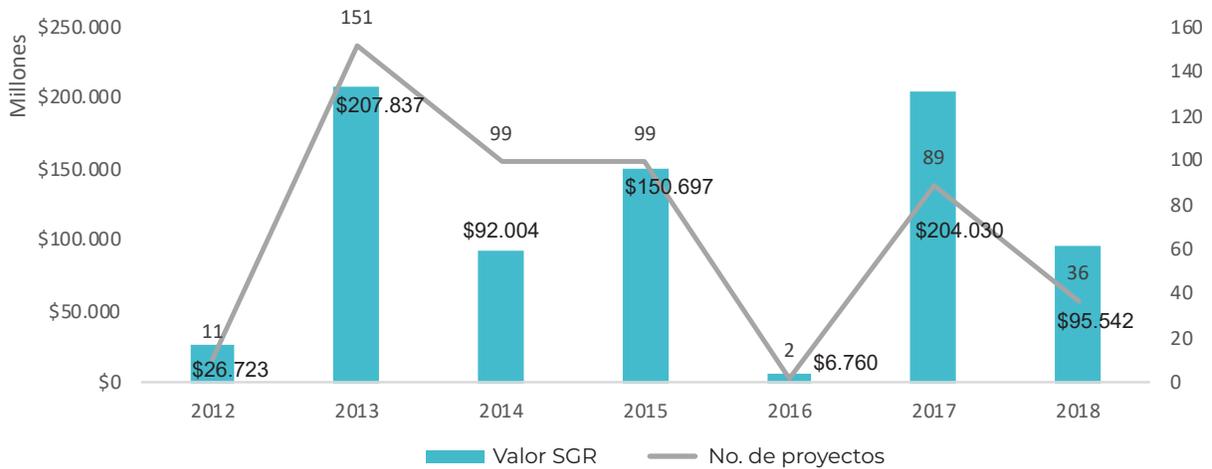
- El Cesar logró la aprobación de 262 proyectos entre 2012 y 2018 por valor de \$1.463.028 millones.
- Dentro de los departamentos tradicionalmente productores Cesar ocupa la tercera posición detrás de los departamentos Meta y Casanare, entre los de mayor aprobación.
- Los cinco sectores principales a los que se destinó la inversión en el departamento fueron los sectores de Transporte, Educación, Deporte y Recreación, Vivienda, y el sector de agua potable y saneamiento básico.

Municipios productores

Durante el período 2012-2018, los OCAD de los municipios del Cesar aprobaron 487 proyectos por valor de \$783.592 millones. El año 2013 fue el período con mayor número de proyectos

aprobados (151). Este año coincide también con el de mayor monto de aprobación (\$207.837 millones), seguido por el año 2017 (\$204.030 millones).

Gráfica 16. Valor total de los proyectos aprobados en municipios productores del Cesar según recursos del SGR (2012 – 2018)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP.
Cifras en millones de pesos corrientes

Al descomponer la inversión anterior por municipios se observa que La Jagua de Ibérico, Becerril y Chiriguana, se posicionan como las entidades con mayor número de proyectos aprobados en el período, así como también se posicionan como las entidades con mayor cuantía de recursos aprobados por el SGR. Este resultado está relacionado con el hecho de que La Jagua de Ibérico y Becerril, registran la mayor cantidad de dinero disponible según las instrucciones de abono a cuenta entre 2012-2018. Se observa de igual modo que los municipios productores absorben el 82% del total de recursos aprobados por el SGR.

Los municipios transportadores y no transportadores por su parte absorben individualmente un 9% cada uno. Respecto al valor promedio de los proyectos se encuentra que los municipios no productores aprueban proyectos por un valor promedio 77% menor que la categoría de productores (categoría con el valor promedio de proyecto más alto). Al comparar el valor promedio de los proyectos de los municipios transportadores frente a los municipios productores tenemos que estos son 65% más bajos.

Tabla 5. Valor total de los proyectos aprobados por los OCAD en los municipios productores del Cesar (2012 – 2018)

Municipio	Valor SGR Proyectos	Número de Proyectos	Valor promedio de los proyectos	Ranking Recursos (IAC)	Valor IAC
Agustín Codazzi	74.223	37	2.006	3	81.262
Becerril	128.072	50	2.561	2	131.755
Chiriguana	131.746	45	2.928	4	61.638
El Paso	45.922	32	1.435	5	42.369
La Jagua de Ibérico	259.099	103	2.516	1	206.531
Productores	639.063	267	2.393	NA	523.555
Aguachica	24.752	17	1.456	6	32.550
Gamarra	4.329	11	394	19	7.006
Rio de Oro	10.467	16	654	10	11.851
San Alberto	7.887	21	376	14	9.156
San Martín	26.270	24	1.095	7	29.907
Transportadores	73.705	89	828	NA	90.470
Astrea	2.839	7	406	16	8.317
Bosconia	7.435	10	744	8	13.902
Chimichagua	7.900	8	988	9	12.141
Curumaní	6.325	11	575	13	9.521
El Copey	6.856	13	527	11	10.322
Gonzales	1.322	8	165	24	3.741
La Gloria	3.456	8	432	22	5.743
La Paz	5.028	11	457	15	9.032
Manaure	8.300	6	1.383	20	6.319
Pailitas	3.910	13	301	18	7.153
Pelaya	4.279	8	535	17	7.503
Pueblo Bello	5.116	7	731	12	9.664
San Diego	3.660	10	366	23	5.578
Tamalameque	4.397	11	400	21	6.205
No productores	70.824	131	541	NA	115.141

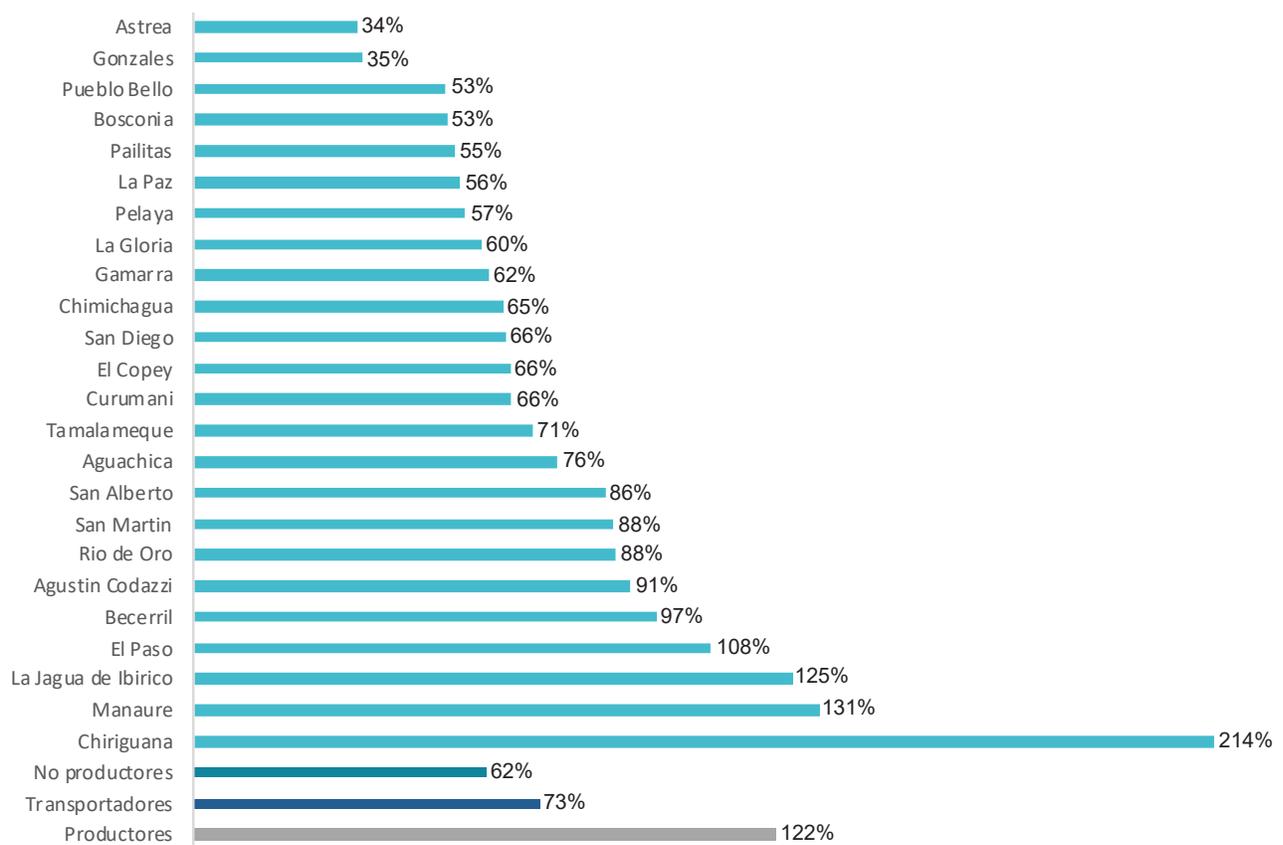
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP.
Cifras en millones de pesos corrientes

En este sentido, resulta útil analizar la efectividad de los municipios productores a la hora de la presentación y aprobación de proyectos en relación con los recursos disponibles. Los municipios y departamentos reciben los giros de las regalías directas y el 40% del fondo de compensación regional, independientemente de la aprobación de los proyectos. Por lo tanto, la relación entre el valor de los proyectos aprobados versus los recursos disponibles de acuerdo a las instrucciones de abono en cuenta, daría como resultado una aproximación del nivel de efectividad del municipio en el aprovechamiento de los recursos del sistema.

Del siguiente gráfico se identifica que Astrea y Gonzales presentan la efectividad más baja

en la apropiación de los recursos disponibles dentro del grupo de municipios, con un grado de efectividad del 34% y el 35% a lo largo del período. Municipios como Pailitas, La Paz, Pelaya y La Gloria presentan efectividades por debajo del 60%. En contraste, municipios como El Paso, La Jagua del Ibérico, Manaure y Chiriguaná cuentan con efectividades iguales o superiores al 100%. El resto de municipios presentan resultados por encima del 60% y por debajo del 100%. Al comparar los resultados de efectividad de los municipios por tipología de productores, transportadores y no productores, se encuentra que los municipios productores son más eficientes que los transportadores, los cuales a su vez son más efectivos que los municipios no productores.

Gráfica 17. Indicador de aprovechamiento de recursos disponibles de los municipios productores del Cesar (2012 – 2018)

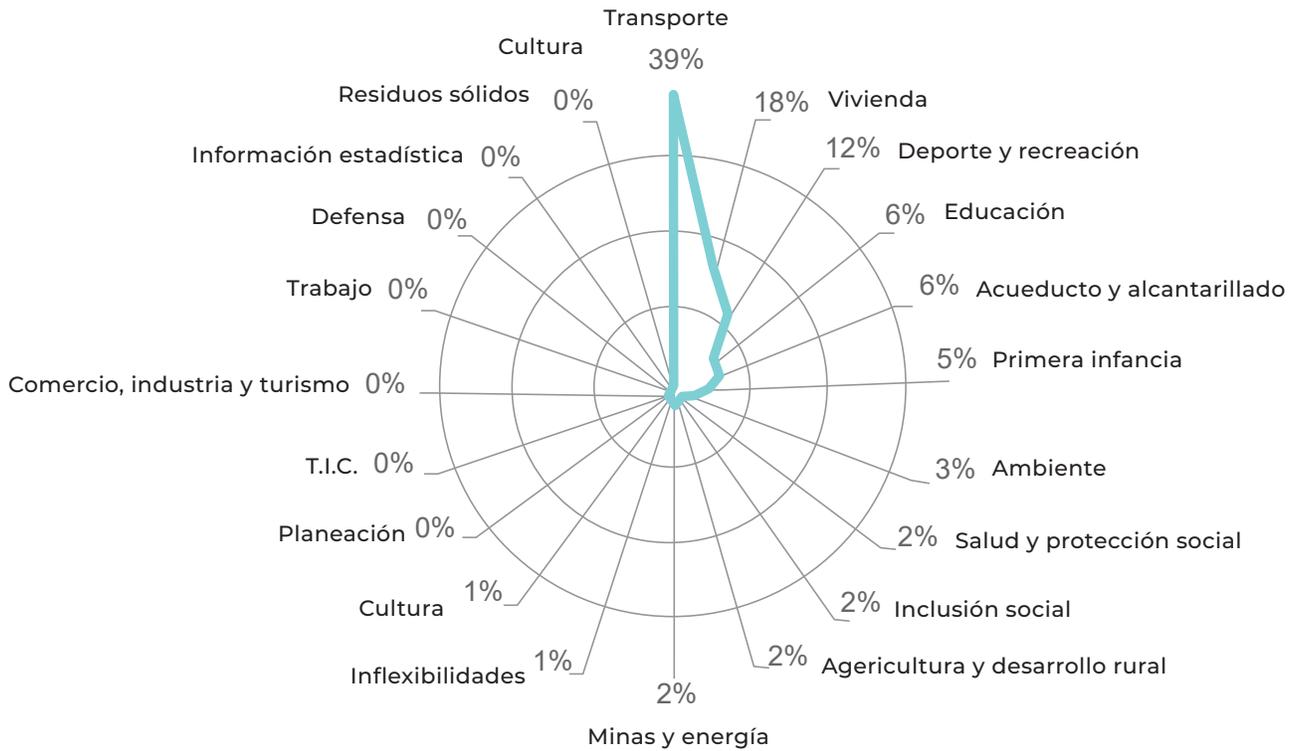


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los proyectos aprobados OCAD, portal SGR, SUIFP y de las Instrucciones de abono en cuenta (SICODIS).

En cuanto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en este período en siete sectores que equivalen al 91% de la inversión financiada

con regalías. Esta inversión se ha destinado en su mayoría a transporte, vivienda, deporte y recreación, y educación.

Gráfica 18. Participación de los sectores de inversión de acuerdo al valor de proyectos aprobados en los municipios del Cesar, como entidad territorial – Período 2012-2018

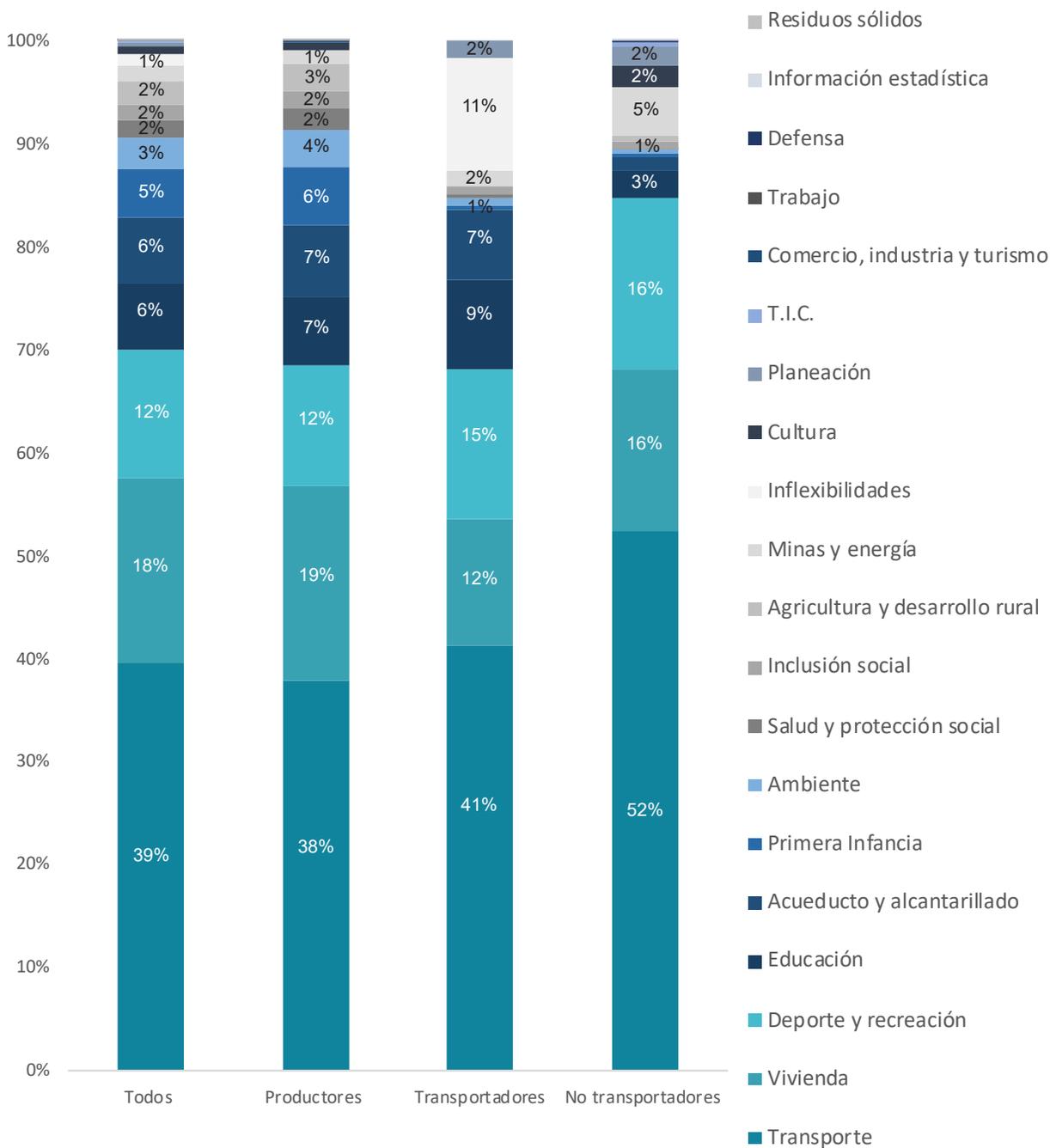


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP.

La Gráfica 19 desagrega la participación sectorial por tipología de municipio en cuanto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en este período en siete sectores

que equivalen al 91% de la inversión financiada con regalías. Esta inversión se ha destinado en su mayoría a transporte, vivienda, deporte y recreación, y educación.

Gráfica 19. Participación de los sectores de inversión de acuerdo al valor de proyectos aprobados en los municipios del Cesar por tipología- Período 2012-2018



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP.

Esta inversión sectorial se puede desagregar aún más al analizar la inversión por subsectores. Los tres sectores con mayor participación son los sectores de transporte, vivienda, deporte y recreación con un porcentaje de participación respectivamente del 39%, 18% y 13%. Al observar los principales subsectores de cada sector se

podría afirmar que guarda cierta relación con la composición a nivel de subsectores de la inversión departamental. La principal diferencia se encuentra en la aparición del subsector fomento a la recreación, actividad física y deporte como subsector importante dentro del sector de deporte y recreación.

Tabla 6. Ranking de sectores y subsectores según proyectos aprobados en los municipios

Ranking	Sector	Valor aprobado (millones de pesos)	Participación	2012 - 2018 Ranking Subsector
1	Transporte	309.253	39%	1. Red urbana; 2. Vial Red Terciaria; 3. Vial Red Secundaria.
2	Vivienda	140.885	18%	1. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano; 2. Vivienda urbana; 3. Vivienda rural.
3	Deporte y recreación	97.189	12%	1. Infraestructura deportiva; 2. Fomento a la recreación, actividad física y deporte.
4	Educación	50.774	6%	1. Preescolar y Básica y Media; 2. Formación para el trabajo y el desarrollo humano.
5	Acueducto y alcantarillado	49.747	6%	1. Acueducto alcantarillado y plantas de tratamiento;
6	Primera Infancia	36.756	5%	1. Prestación de servicios de salud. 2. Desarrollo social.

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.



Para resaltar

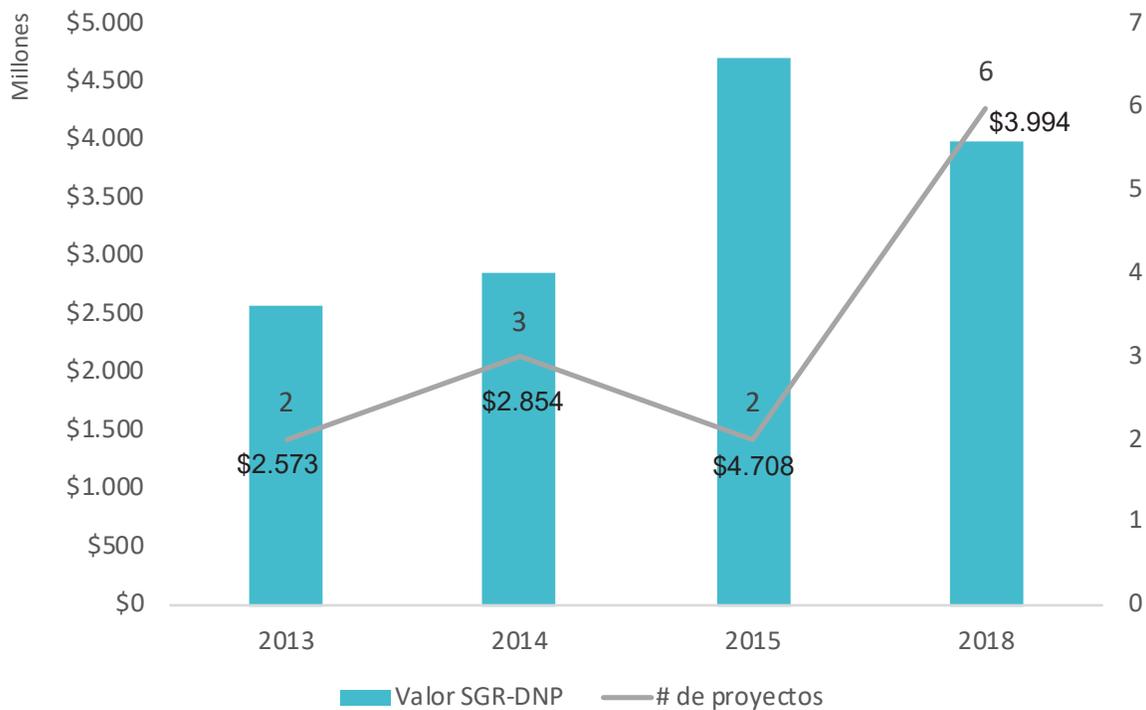
- Durante el período 2012-2018, los OCAD de los municipios del Cesar aprobaron 487 proyectos por valor de \$783.592 millones.
- La Jagua de Ibírico, Becerril y Chiriguaná, se posicionan como las entidades con mayor número de proyectos aprobados entre 2012 y 2018, así como también se posicionan como las entidades con mayor cuantía de recursos aprobados por el SGR.
- Los municipios productores absorben el 82% del total de recursos aprobados por el SGR, mientras que los transportadores y no transportadores absorben individualmente un 9% cada uno.
- Los municipios no productores aprueban proyectos por un valor promedio 77% menor que la categoría de productores.
- La inversión de los municipios del Cesar se concentra en tres sectores: Transporte, Vivienda, y Deporte y Recreación.

Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)

Durante el período de estudio, los OCAD de las corporaciones autónomas regionales aprobaron 299 proyectos, de los cuales 13 corresponden a la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) por valor de \$14.129 millones, representando el 3,8% del total a nivel nacional. El bienio 2017 – 2018, fue el período con

mayor número de proyectos aprobados (6) representando el 28% del total de los recursos. Cabe aclarar que, para el 2012, año de inicio de operación del Sistema General de Regalías en estudio-, no se presentaron aprobaciones de proyectos, así como tampoco se presentaron en los años 2016 y 2017.

Gráfica 20. Valor total de proyectos aprobados en la corporación autónoma regional del Cesar según recursos del SGR – Período 2012-2018



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.

A continuación, se presenta el valor total y número de proyectos aprobados por cada una de las más importantes corporaciones regionales a nivel nacional. Se destaca que Corpoguajira y Corpoamazonía, son las entidades que mayor número de proyectos

registran entre 2012 y 2018. Asimismo, Cormagdalena es la corporación con más recursos disponibles de acuerdo a las instrucciones de abono en cuenta durante el período de estudio con una suma total de \$279.770 millones.

Tabla 7. Valor total de los proyectos aprobados por los OCAD en las principales corporaciones autónomas regionales del país (2012 -2018)

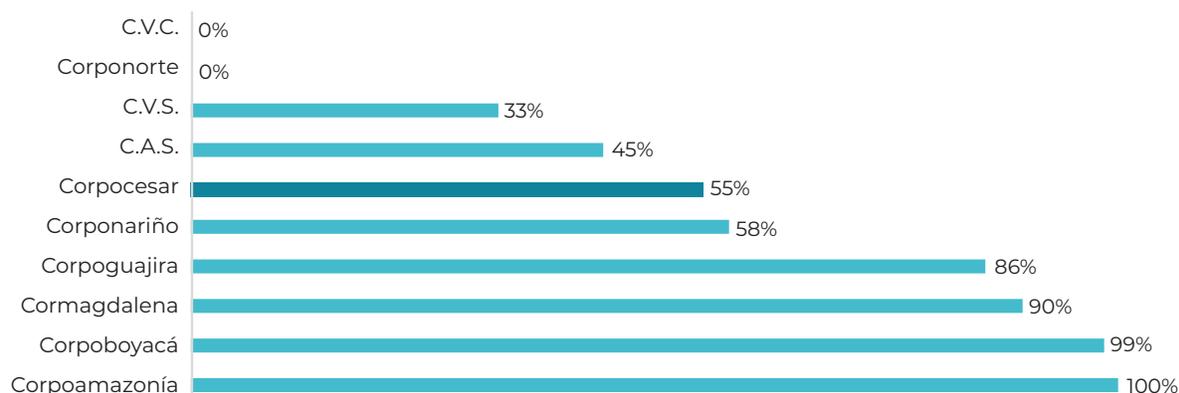
Corporación	Valor SGR Proyectos Aprobados (millones de pesos)	Número de Proyectos	Ranking Recursos Disponibles (IAC)	IAC (millones de pesos)
Cormagdalena	251.578	47	1	279.770
Corpoguajira	58.137	64	2	67.727
Corpoamazonia	37.188	48	4	37.135
CorpoCESAR	14.129	13	5	25.559
C.V.S.	13.657	3	3	41.180
Corponariño	413	2	7	712
Corpoboyacá	76	4	8	77
C.A.S.	28	2	9	63
Corponorte	-	0	6	3.775
C.A.R.V.C	-	0	10	0
Total general	375.205	299	NA	452.221

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.

Analizando la efectividad de las corporaciones a la hora de la presentación y aprobación de proyectos en relación con los recursos disponibles, se identifica que Corpoamazonía presenta la efectividad más alta en la apropiación de los recursos disponibles con un grado de efectividad del 100 % a lo largo del periodo. Detrás de esta se encuentra Corpoboyacá y

y Cormagdalena cuyos valores respectivos fueron de 99% y 90% respectivamente. Las corporaciones autónomas de Corponorte y Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) muestran resultados de 0% debido a que no tuvieron proyectos aprobados durante el periodo. El resto de las corporaciones presentan resultados variados, superiores al 33%.

Gráfica 21. Indicador de aprovechamiento de recursos disponibles por parte de las principales corporaciones autónomas del país (2012 – 2018)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP y de las Instrucciones de abono en cuenta (SICODIS).

Respecto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en el sector de ambiente y desarrollo sostenible, ocupando el 100% de la inversión entre los años 2012 y 2018. En la tabla a continuación se desagregan los subsectores de este sector, así como también el monto de inversión. Dentro de

estos subsectores, el de mayor participación con un 46% del total de recursos fue el de gestión integral de las aguas nacionales. Le siguen a este los subsectores conservación y uso de la biodiversidad, y prevención y adaptación al cambio climático, con 29% y 24% respectivamente.

Tabla 8. Ranking de subsectores en el sector ambiente y desarrollo sostenible según los proyectos aprobados en la corporación autónoma regional del Cesar (2012 -2018)

Ranking	SubSector	Valor aprobado (millones de pesos)	Participación (2012 - 2018)
1	Gestión integral de las aguas nacionales	6.553	46%
2	Conservación y uso de la biodiversidad	4.137	29%
3	Prevención y adaptación al cambio climático	3.439	24%

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.



Para resaltar

- Los OCAD de las corporaciones autónomas regionales aprobaron 299 proyectos durante el periodo 2012-2018, de los cuales 13 corresponden a la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) por valor de \$14.129 millones, representando el 3,8% del total a nivel nacional.
- Dicha inversión se concentró 100% en el sector de ambiente y desarrollo sostenible.

43. Índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR 2016-2018)

En esta sección se analiza el índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR) que calcula el DNP y el cual mide la gestión de las entidades que ejecutan proyectos del SGR. Este indicador tiene en cuenta tanto la gestión administrativa (transparencia y control interno) como el desempeño de los proyectos (eficacia y eficiencia). El índice toma valores entre 0 y 100, siendo este último la mejor calificación posible obtenida. Además busca medir la consistencia entre la fecha de inicio y el plazo programado para su ejecución, la cantidad de ampliaciones, la suspensión de giros y la finalización de los proyectos, por ejemplo. La descripción se hace en principio a nivel agregado y comparando con otros departamentos de referencia. Luego se amplía en los componentes del índice. Al final, se hace la separación entre municipios productores y no productores presentando los resultados del índice a nivel municipal.

Cesar y departamentos de referencia

El bajo desempeño en la gestión de proyectos municipales del Cesar se refleja, de manera conjunta a nivel departamental, pues siguiendo la Gráfica 22, este departamento, con 53,2 puntos en IGPR, solo está por encima de La Guajira, Meta y Boyacá los cuales cuentan con IGPR de 47%, 51% y 53%, respectivamente. Por su parte, Santander, Antioquia y Atlántico, en comparación, presentan un mejor desempeño al estar en 60%, 64,8% y 67% respectivamente. El DNP presenta un conjunto de proyectos evaluados, en los que encuentra que para el Cesar, 9 de ellos obtienen un puntaje entre 65 y 72 en su gestión, así mismo, 8 están calificados entre 51 y 65 puntos y solamente 5 proyectos alcanzan a tener una puntuación ideal al ubicarse entre 80 y 100 puntos.

Gráfica 22. IGPR en departamentos seleccionados 2018 IV



Fuente: Elaborado por los autores a partir de información del DNP-SGR.

En la Gráfica 23, se observa que, a partir del segundo trimestre de 2016, el IGPR tuvo una caída considerable al pasar de 60 puntos a 49,9 puntos en el cierre de ese año, y con una recuperación leve en 2017, se ha mantenido,

en promedio, en un rango de 53,6% hasta el último trimestre del año 2018. Esta evolución es relevante porque de un lado llama la atención de los hacedores de política y por otro lado de los organismos de control.

Gráfica 23. Evolución del IGPR en el Cesar



Fuente: Elaborado por los autores a partir de información del DNP-SGR.

Los niveles de ejecución de regalías destacan para el departamento significativos avances en relación a la categoría de eficacia y transparencia, donde incluso alcanza calificaciones superiores al promedio nacional. Con relación al criterio de eficiencia se muestra con calificaciones muy cercanas al promedio nacional, el departamento si refleja amplia disparidades en el tema de intervenciones del SMSCE, en donde se encuentra que el 24% del valor total aprobado

por el departamento se clasifica en estado crítico debido a algunas de las siguientes razones: el proyecto se encuentra abandonado, suspendido indefinidamente o de forma reiterada y/o con retrasos injustificados, presenta insuficiencias técnicas graves, registra falta de sostenibilidad, operación y/o continuidad, se encuentra en riesgo de incumplimiento del alcance y objetivos generales y específicos o se clasifica como un proyecto con Plan de mejora vigente.

Gráfica 24. IGPR por categoría para el departamento del Cesar



Fuente: DNP-SGR.



Para resaltar

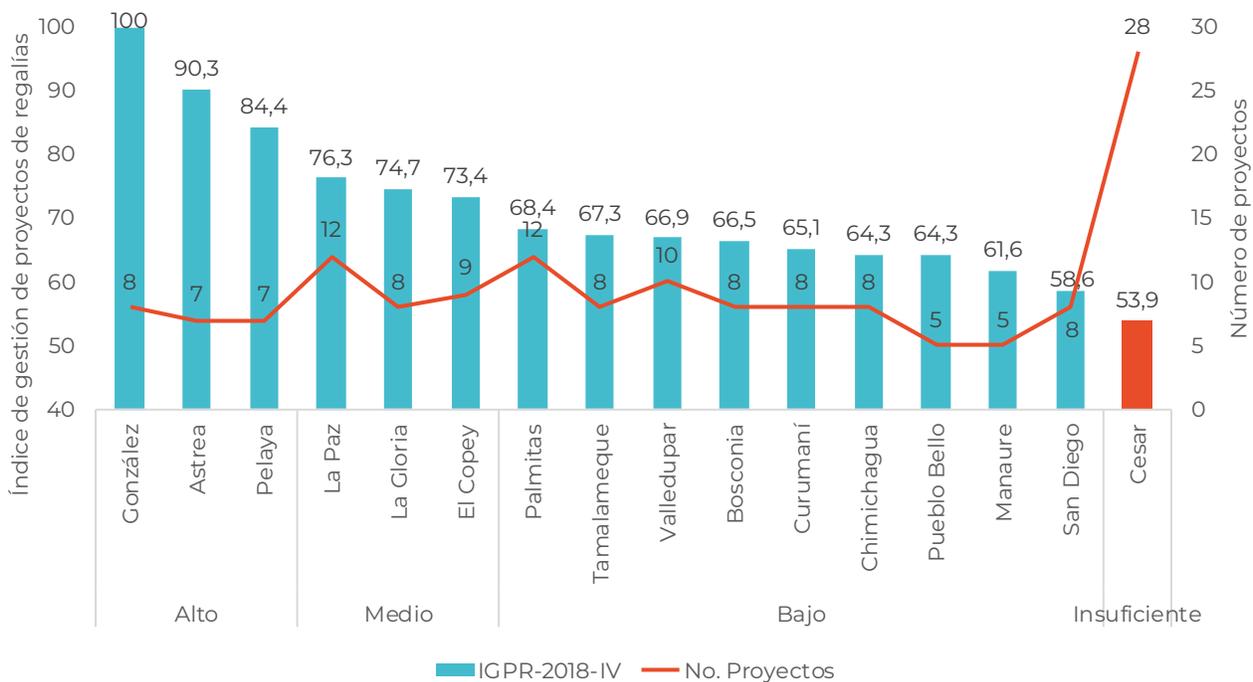
- El índice de gestión de proyectos de regalías del Cesar está más cerca de departamentos como Meta y La Guajira con bajos niveles de desarrollo que de Antioquia y Atlántico con niveles relativamente más altos.
- El índice presenta aportes por categoría superiores a nivel nacional en eficacia y transparencia, pero no en intervenciones del SMSCE, lo que frena la gestión administrativa de recursos de regalías del departamento.

Una mirada a los municipios del Cesar

La Gráfica 25 presenta el IGPR para el último trimestre del 2018 (eje izquierdo) en relación con el número de proyectos presentados (eje derecho) para cada municipio que no recibe asignaciones directas por explotación minera (llamado no productor). Los municipios no productores presentan mayor heterogeneidad en el índice con una desviación estándar de 11,4. No existe una clara correlación entre cantidad de proyectos y el desempeño en el índice. En promedio, los municipios no productores presentaron para el 2018-IV cerca de 8 proyectos.

De estos 15 municipios, un 20% se ubican en un nivel alto en cuanto a la gestión de los proyectos, a saber, lideran el ranking los municipios de González, Astrea y Pelaya. No obstante, el 60% de los municipios se encuentra en una categoría de gestión baja, dentro de los cuales San Diego y Manaure están en la cola de la distribución. Es importante resaltar que el Cesar como departamento se encuentra muy por debajo de los municipios no productores, administrando un cúmulo de proyectos que supera en 3 veces al promedio de estos municipios.

Gráfica 25. IGPR para municipios no productores del Cesar. 2018-IV

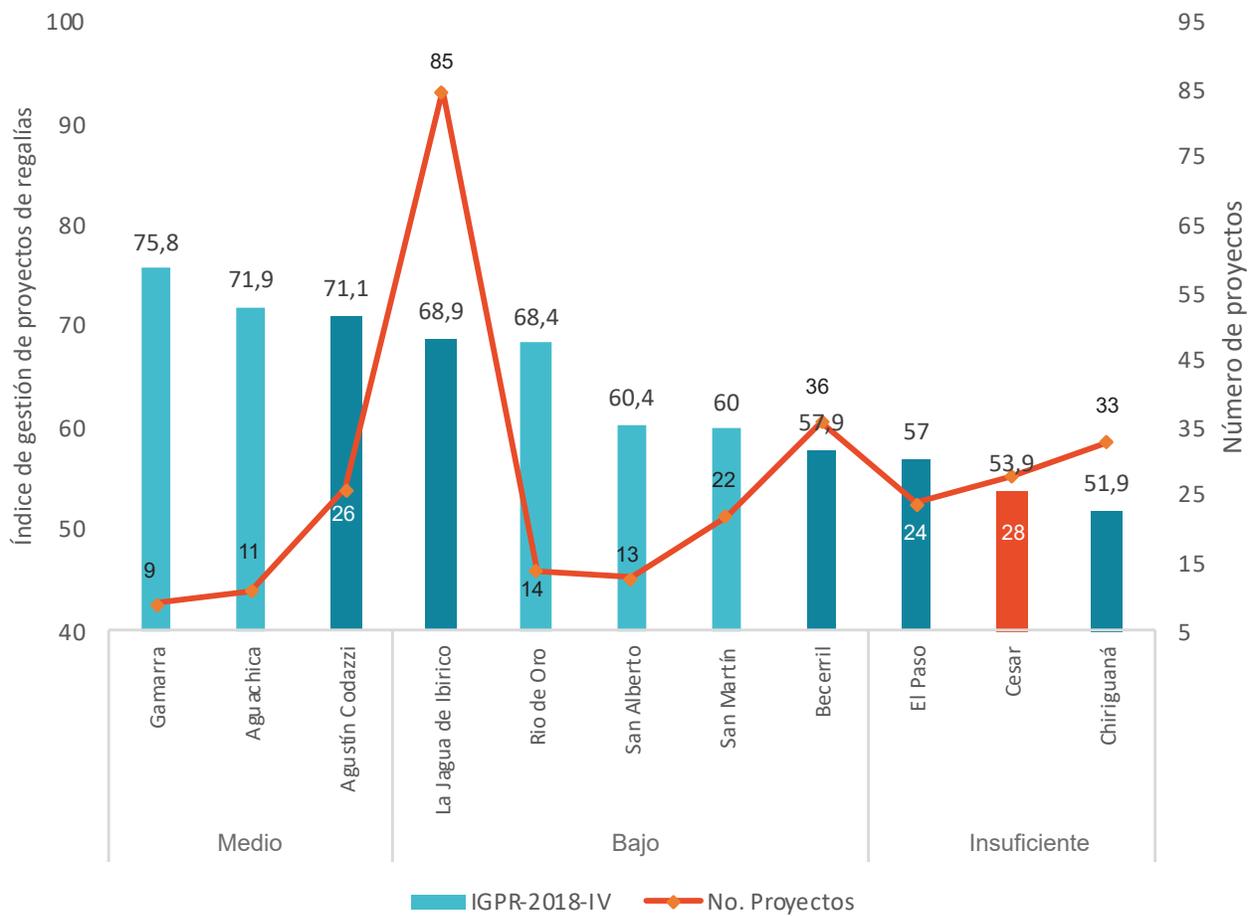


Fuente: DNP.

Por su parte, tanto municipios productores como transportadores en conjunto presentan menor heterogeneidad con una desviación estándar de 7,8. Sin embargo, el promedio del índice para este conjunto de municipios está 7 puntos por debajo del reportado por los municipios no productores. Lo anterior se evidencia al no existir ningún municipio productor en la categoría de gestión alta. De hecho, mientras el 30% de los municipios productores se encuentra en el nivel medio

de gestión, el 50% está en el nivel bajo y el 30% en la categoría insuficiente, la más baja. En la categoría media se destacan los municipios transportadores tales como Gamarra (75,8) y Aguachica (71,9) mientras que en la cola de la distribución están municipios productores como El Paso (57) y Chiriguaná (51,9), este último 2 puntos por debajo del comportamiento del departamento del Cesar y siendo el tercer municipio que recibe proporcionalmente más asignaciones directas en el departamento.

Gráfica 26. IGPR para municipios productores y transportadores del Cesar. 2018-IV

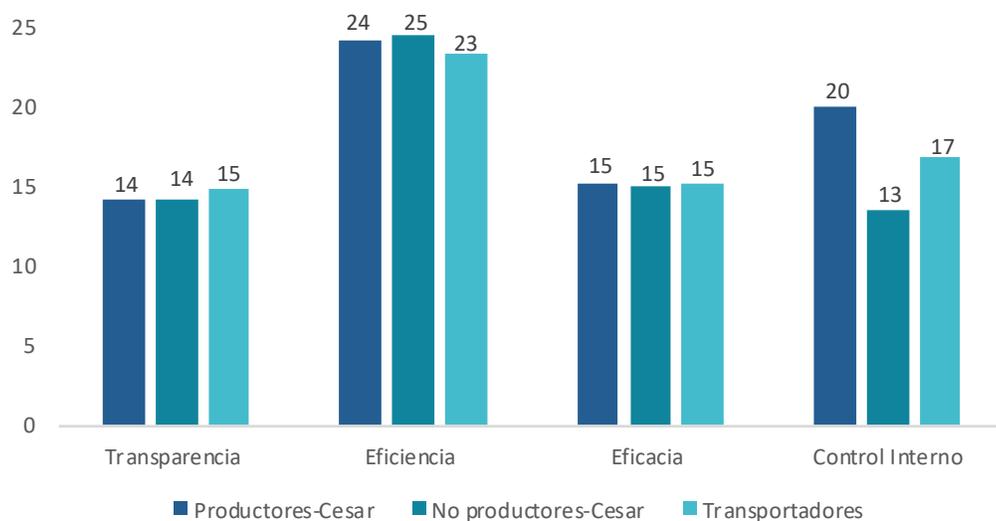


Fuente: DNP.

Al comparar los componentes del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR) para los municipios por vocación productiva (ver Gráfica 27), se tiene que existen diferencias sustanciales en control interno y en eficiencia. En el primero, los municipios productores presentan mayores niveles de control interno, lo que significa que no han sido expuestos a intervenciones o suspensiones por el nivel crítico de los proyectos. En cuando a la eficiencia, sobresalen los no productores,

quienes presentan mayores niveles de cumplimiento contractual. En general, los municipios del Cesar tienen niveles superiores en las categorías de Transparencia, Eficiencia y Eficacia a los del orden nacional y tanto municipios productores como no productores tienen niveles muy semejantes. Cabe señalar que el IGPR cayó en el último trimestre del 2018 para las categorías de transparencia y de eficiencia, mientras que aumentó para la denominada control interno.

Gráfica 27. IGPR por categoría de municipios del Cesar



Fuente: DNP-SGR.



Para resaltar

- Existe mayor homogeneidad entre municipios productores que entre no productores en cuanto al IGPR. No obstante, el promedio de los municipios productores es 7 puntos inferior al de los no productores.
- Ningún municipio productor se encuentra en la categoría de gestión de regalías alta. Por el contrario, 2 de los 10 municipios está en la categoría más baja (insuficiente) con una ejecución de proyectos entre 24 (El Paso) y 33 (Chiriquaná).
- Los municipios productores obtienen resultados positivos en control interno, lo que significa que no han sido expuestos a intervenciones o suspensiones ante un nivel crítico en la etapa de los proyectos.

4.4 Índice de Desempeño fiscal

Esta sección presenta los principales indicadores de desempeño fiscal siguiendo la metodología de clasificación entre municipios de Cesar (productores, transportadores y no productores), no sin antes hacer una revisión sobre el estado del Cesar en el conjunto de departamentos netamente productores de materias primas y por ende receptores de asignaciones directas del país.

Categorización por recursos propios, transferencias y regalías: Cesar y departamentos productores

Un primer paso para analizar el desempeño fiscal es mencionar que la Ley 617 de 2000 estableció los parámetros para clasificar a los

municipios y departamentos teniendo en cuenta su tamaño poblacional y la generación de ingresos corrientes de libre destinación para cada cierre fiscal. Esta categorización es útil para asignar los recursos del Sistema General de Participación (SGP) y fijar topes de fiscalización de los límites del gasto. Se tienen 22 municipios del Cesar pertenecientes a la categoría 6 con una población inferior a 10.000 habitantes, dos municipios en la categoría 4 con una población entre 20.000 y 30.000 habitantes y un municipio (Valledupar) en la primera categoría. En los diez municipios productores, ocho están en la categoría 6 y los dos restantes en la categoría 4 (Aguachica y La Jagua de Ibérico). Por su parte, de los 15 municipios no productores, 14 pertenecen a la categoría 6 y solo Valledupar ocupa la categoría 1.

Tabla 9. Categorización fiscal municipal. Año 2017

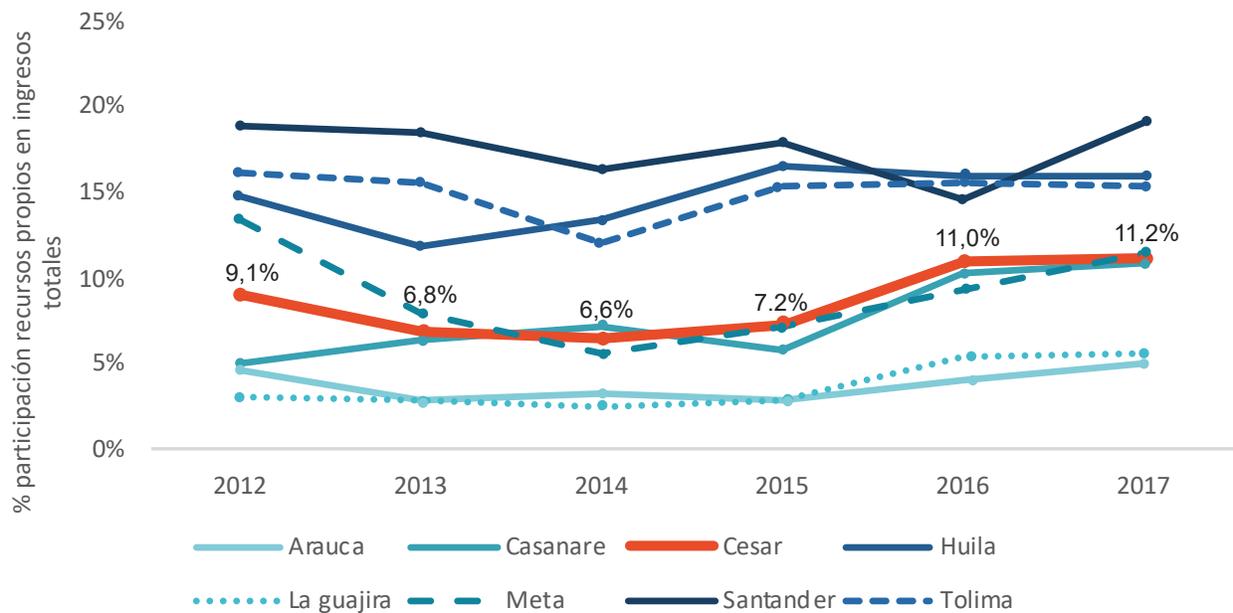
Tipología	Municipio	Categoría
Productores	Agustín Codazzi	6
	Becerril	6
	Chiriguana	6
	El Paso	6
	La Jagua Ibérico	4
Transportadores	Gamarra	6
	Aguachica	4
	Rio de Oro	6
	San Alberto	6
	San Martín	6
No productores	Astrea	6
	Bosconia	6
	Chimichagua	6
	Curumaní	6
	El Copey	6
	Gonzalez	6
	La Gloria	6
	Manaure Balcón del Cesar	6
	Pailitas	6
	Pelaya	6
	Pueblo Bello	6
	Robles (la paz)	6
	San Diego	6
	Tamalameque	6
Valledupar	1	

Fuente: Contraloría y DNP.

Los recursos propios son una fuente fiscal importante para los municipios ya que de esta se pueden desprender un número importante de iniciativas de inversión. Los departamentos productores de bienes minero-energéticos de Colombia, los cuales contemplan el recaudo por concepto de Cerveza y Licores, Tabaco y Cigarrillos, Registro y Anotación e impuestos locales a la sobretasa de la gasolina muestran heterogeneidades en la proporción de recursos propios como participación de los ingresos totales. En general, los departamentos de Santander, Huila y Tolima alcanzan un recaudo de recursos propios

alrededor del 17% de los ingresos totales. Por su parte, los departamentos del Meta, Casanare y Cesar muestran un comportamiento muy similar en la participación porcentual de recursos propios a partir del año 2014. En particular, se destaca para el departamento del Cesar un aumento en la proporción de recaudo de recursos propios que pasó de 6,6% en 2014 a 11,4% en el 2017. En contraste, esta participación encuentra sus valores más bajos en los departamentos de Arauca y La Guajira, pues a pesar de su incremento tendencial desde el año 2015, no logra superar el 6% en ninguno de los periodos.

Gráfica 28. Recursos propios para departamentos productores.

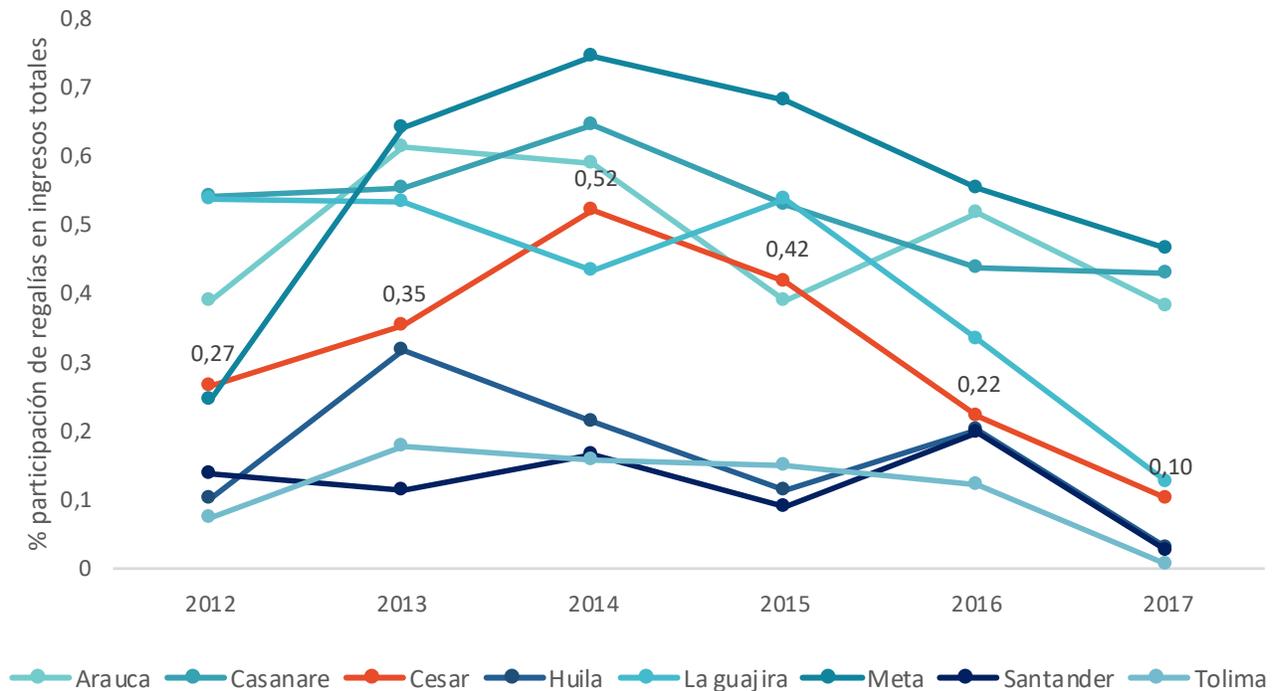


Fuente: Partidas presupuestales DNP.

Así mismo, los recursos de las regalías como participación porcentual de los ingresos totales para estos departamentos productores, tal como se muestra en la Gráfica 29, presenta su máximo, en el año 2014, a partir del cual comienzan a descender de manera importante para la

mayoría de los departamentos. El departamento del Cesar fue el que sufrió la caída más severa entre 2014 y 2017 (41pp menos) seguido de la Guajira con 30pp menos a tal punto que en 2017 las regalías equivalieron al 10,3% y 12,8% del ingreso total respectivamente.

Gráfica 29. Recursos de regalías para departamentos productores



Fuente: Partidas presupuestales DNP.



Para resaltar

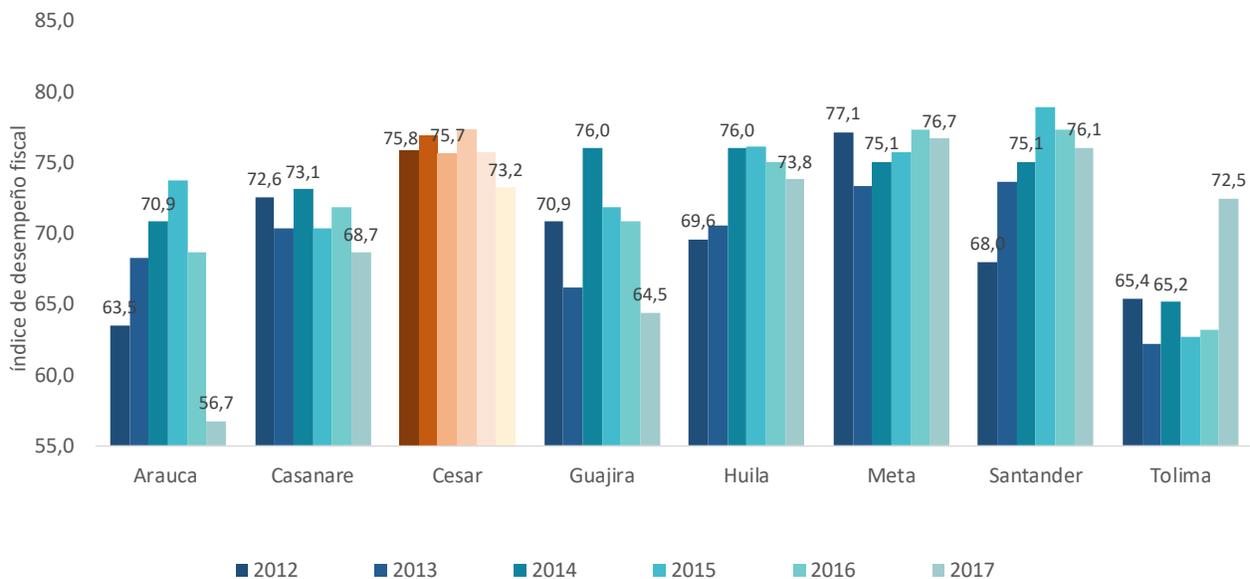
- El 11% de los recursos del Cesar son propios. Es decir que provienen de captar impuestos por concepto de Cerveza y Licores, Tabaco y Cigarrillos, Registro y Anotación e impuestos locales a la sobretasa de la gasolina. Departamentos como Santander o Huila llegan a 20% y 16%, respectivamente.
- Como proporción de los ingresos totales, las regalías en el departamento han venido cayendo de manera sustancial, al pasar de un 52% en 2014 a un 10% en 2017.

Índice de Desempeño Fiscal (IDF)

El índice de desempeño fiscal reúne de manera sintética un conjunto de variables de gestión financiera en donde se encuentran la autofinanciación del gasto de funcionamiento, el respaldo al servicio de deuda, la dependencia de las transferencias, la generación de recursos propios y la capacidad de ahorro. Este se enseña en la Gráfica 30, desde el 2012 hasta el 2017 para un conjunto de departamentos con características de producción minero-energética similares. Se caracteriza porque para los departamentos seleccionados se tienen tres tipos de comportamiento. El primer grupo

presenta niveles históricos inferiores en el índice justo para el último año (2017) y son Arauca, La Guajira, Cesar y Casanare con caídas en el índice entre 2015, cuando obtuvieron el máximo nivel de desempeño fiscal, y el 2017 de 17pp, 7,5pp, 4,1pp y 1,7pp, respectivamente. El segundo conjunto de departamentos, si bien no presentan una tendencia de caída sostenida en el índice, no alcanzan su punto máximo en 2017, en donde sí cae levemente. Allí se encuentran Huila, Meta y Santander. Por su parte, el Tolima experimenta aumentos muy elevados en su desempeño fiscal para el 2017 hasta alcanzar un 72%.

Gráfica 30. Índice de desempeño fiscal para departamento. Año 2017

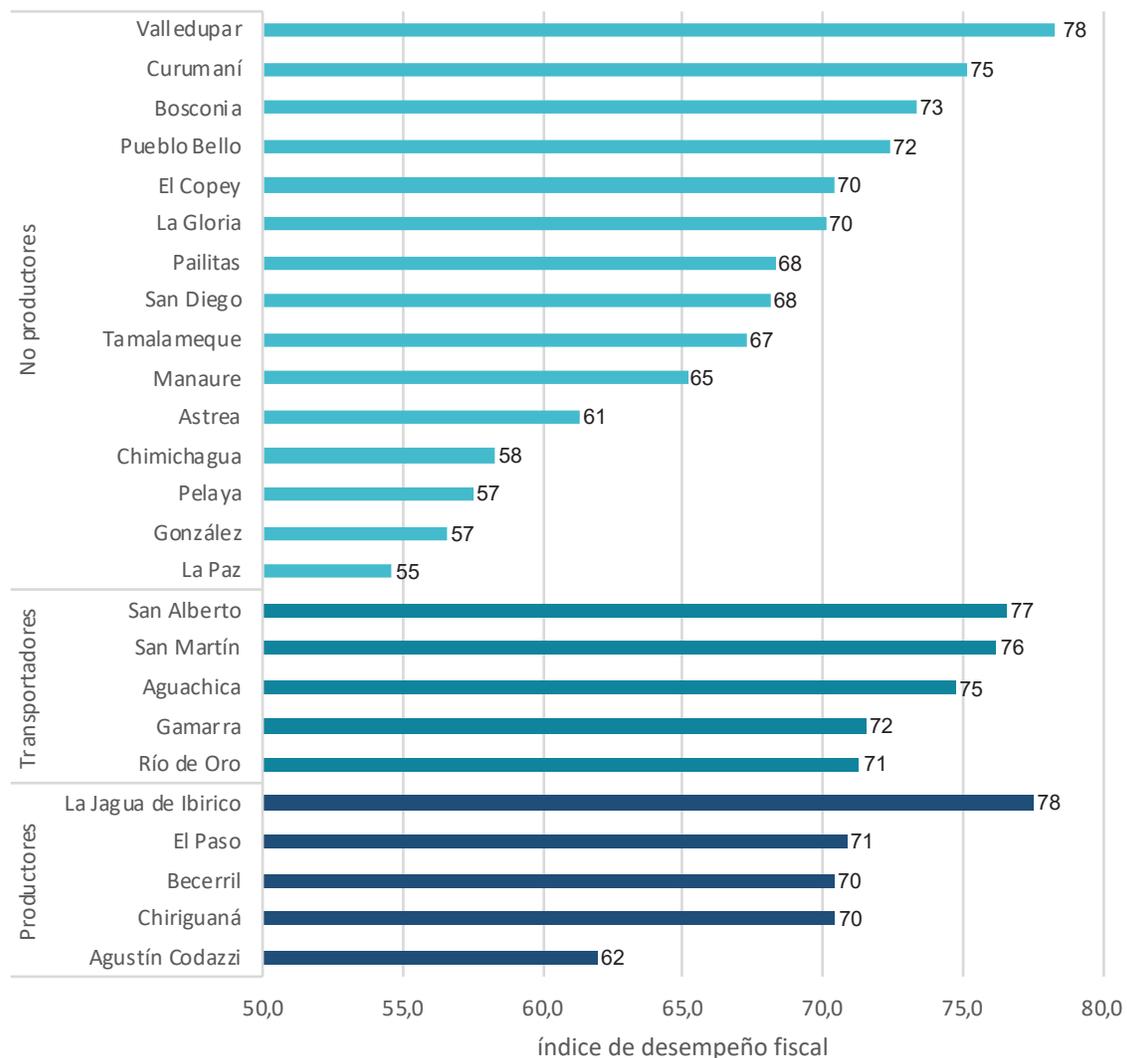


Fuente: DNP.

A su vez, el índice de desempeño fiscal, tanto para los municipios productores, transportadores como no productores del departamento del Cesar, se muestra en la Gráfica 31. En promedio, los municipios transportadores presentan un mejor índice (74,3%) respecto de los productores (70,25%) y de los no productores (66,4). Por el lado de los no productores, Valledupar lidera el ranking con un 78.3% y La Paz se encuentra en el nivel más bajo con 54,5%. En lo que respecta a

los municipios productores, los valores mínimos y máximos son atribuidos a Agustín Codazzi (61.9%) y a La Jagua de Ibirico (77,6%). Cabe resaltar el hecho de que, aunque los municipios productores no contengan los valores máximos y mínimos a nivel departamental, su promedio es superior en 5.7pp, como se mencionó al comienzo del párrafo, al de los municipios no productores los cuales están 2pp por debajo del total departamental.

Gráfica 31. Índice de desempeño fiscal para municipios del Cesar. Año 2017

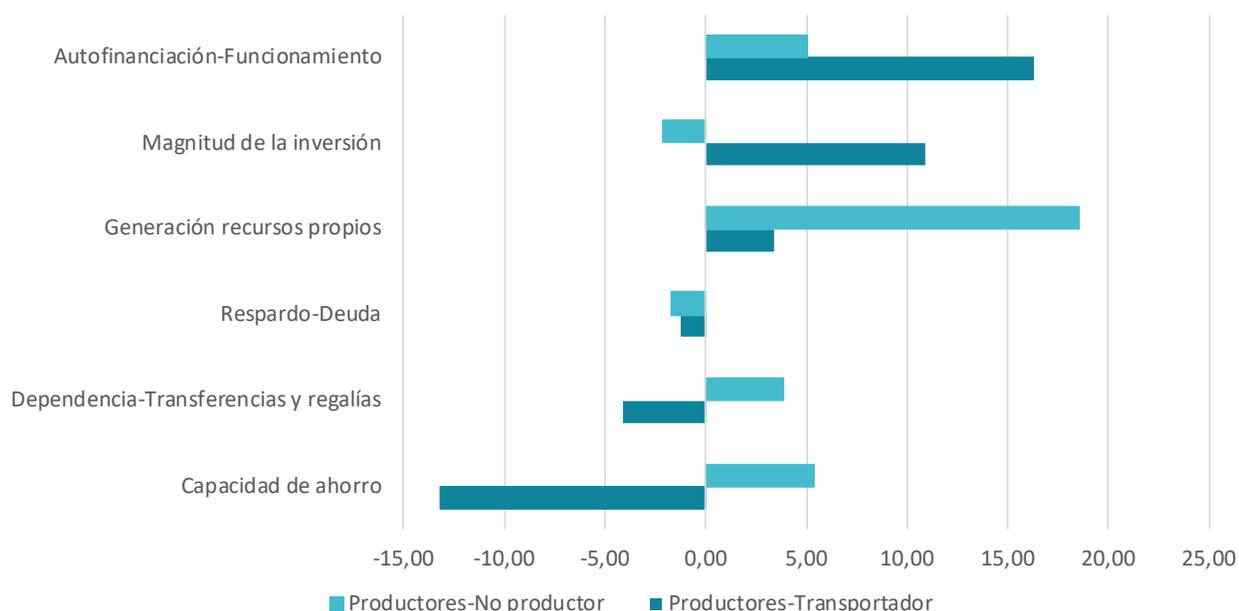


Fuente: DNP.

Para ampliar los hallazgos anteriores, la Gráfica 32 presenta la diferencia entre los resultados del índice de desempeño fiscal para el conjunto de municipios productores respecto de los transportadores (productores-transportadores) y de los no productores (productores-no productores) teniendo en cuenta cada uno de los seis componentes del índice. Los municipios productores llevan ventaja sobre los no productores en 4 de los seis componentes en el siguiente orden: generación de recursos propios (18,5 pp de diferencia), capacidad de ahorro

(5,3 pp), autofinanciación de compromisos de funcionamiento (5,1 pp) y en la dependencia en las regalías y transferencias de la nación (3,4 pp). El balance es mucho más estrecho al hacer la comparación con los municipios transportadores, pues mientras los productores presentan mejores resultados en autofinanciamiento, magnitud de la inversión y generación de recursos propios, están por debajo en términos de capacidad de ahorro, dependencia de las regalías o las transferencias provenientes del nivel central y, finalmente, del respaldo de la deuda.

Gráfica 32. Brecha en índice de desempeño fiscal por componente. Año 2017



Fuente: Elaboración propia con base en DNP.



Para resaltar

- Cesar hace parte del grupo de departamentos en donde en el 2017 tuvieron un nivel muy bajo en el índice de desempeño fiscal, el cual se ubica en un 73%.
- En promedio, los municipios productores presentan un mejor índice (72%) respecto de los no productores (66,5%). Por el lado de los productores se resalta la Jagua de Ibérico y por los municipios no productores Valledupar.

4.5 Reflexiones del capítulo

El departamento es en esencia receptor de regalías por motivos de asignaciones directas con cerca del 50% entre todas las fuentes de asignación. No obstante, la participación de las regalías ha pasado de representar 52% de los ingresos totales en el 2014 a un 10% en el 2017, lo que de cierta manera tiene relación con la caída en su desempeño fiscal del departamento.

Lo anterior tiene una estrecha relación con las características fiscales e institucionales del departamento y también de sus municipios. En términos de la gestión de proyectos de regalías el departamento se encuentra en la categoría más baja (insuficiente) establecida por el DNP en la medición del IGPR. De otro lado, más del 95% de los municipios pertenecen a la categoría fiscal más baja de administración de recursos establecida por la Contraloría al tener en cuenta su flujo financiero y tamaño poblacional.

Esto es relevante, en tanto el diseño institucional no es suficiente para establecer un marco de

confianza en la gestión y administración de recursos provenientes de regalías. Por más buena voluntad y disposición de parte de los alcaldes en particular, por hacer una buena gestión administrativa, muchas veces no cuentan con las herramientas institucionales adecuadas: dudosa normatividad, errada interpretación de la misma, insuficiente y mal pago personal administrativo, baja capacitación para los funcionarios, mínimo poder de negociación ante las autoridades nacionales, escaso equipo técnico para diseñar proyectos y hacerles el monitoreo y seguimiento, etc.

Si una recomendación debe hacerse, es la relacionada con el fortalecimiento institucional, que se extienda más allá al giro de recursos de funcionamiento que dispone la Comisión Rectora del SGR cada bienio. El preparar a los municipios organizativamente y con el personal adecuado, para el manejo y seguimiento para un manejo de recursos que muchas veces los supera en su capacidad administrativa y gerencial.



5. Necesidades encontradas en los indicadores socioeconómicos y de competitividad

5. Necesidades encontradas en los indicadores socioeconómicos y de competitividad

En este capítulo se presenta el contexto socioeconómico del departamento del Cesar y de sus municipios. El recorrido comienza con el panorama en términos de competitividad, presentando los pilares en los cuales el departamento presenta brechas respecto del conjunto de productores y no productores de recursos no renovables. Enseguida, se analiza la pobreza rural para los municipios del Cesar en términos de privaciones o falta de acceso a servicios de educación, salud, saneamiento básico y atención a la primera infancia. Finalmente, se discuten aspectos de cobertura y calidad en educación, salud y agua.

5.1 El recorrido económico de Cesar

El departamento del Cesar desde el punto de vista de su economía ha tenido varias fases históricas. La primera tiene lugar hasta antes de ser formalmente considerado como un departamento en 1968. En su entonces, era un territorio relativamente aislado de los principales circuitos económicos, de tal manera que para ese entonces estaba su economía circunscrita a su entorno cercano y regional. De hecho, en la actualidad para ir del interior del país a los principales puertos del caribe, no es necesario pasar por Valledupar.

Pero el cultivo del algodón lo cambio todo. La siembra masiva de dicha planta, que llegó a tener 126.00 hectáreas (Bonet, 2017) generó una transformación socioeconómica en el territorio. En primer lugar, fomentó una migración de varios tipos de trabajadores para el cultivo. Desde recogedores de la mota, para trabajar

en los campos, pasando por profesionales del agro, topógrafos, agrónomos, comerciantes, vendedores de insumos agrícolas, pilotos de aviación para la fumigación, profesionales de la salud para atender a dicha ola migratoria y muchos más. Se desarrollaron nuevos barrios para alojar a los migrantes y pasó el departamento de 150.000 habitantes a cerca de 1.000.000 entre 1964 y el año 2.000. (Bonet, 2018).

Dos grandes implicaciones tuvieron el desarrollo del cultivo del algodón. De acuerdo con Bernal (2004) de una parte el cultivo ayudo a afianzar los derechos de propiedad al exigir claridad en la posesión de las tierras, sobre todo porque había de por medio préstamos bancarios que así lo requerían. También se dio de manera importante el arriendo de las mismas, lo que para formalizar dichos contratos y acceder igualmente a financiación desde el sistema bancario también requería claridad en los títulos del suelo.

Otra implicación de acuerdo con Herrera et al (2019) tuvo que ver con el fortalecimiento de una clase media, o más bien con la formación de una clase media, con la llegada de toda una serie de profesionales, comerciantes y personas alrededor del cultivo del algodón. Antes de la propagación del cultivo, el Cesar era básicamente una región ganadera, lo que vino a diversificarse productiva y socialmente con la llegada del algodón y la serie de grupos socioeconómicos arriba mencionados.

El algodón entró en crisis a comienzo de los 80s, debido a factores climáticos, falta de inversión en adecuación de tierras y riego, en factores macro

de financiación y tasa de cambio que no fueron favorable al cultivo y lo que fue un territorio próspero, poco a poco fue marchitándose y entrando en una debacle económica.

Hubo un duro periodo de transición, del cual emergió el carbón, en las minas del centro del Cesar, a inicios de los 80s aproximadamente. Una nueva actividad totalmente desconocida para sus habitantes, que sin embargo poco a poco y bajo aprendizajes costosos empezaron a explotarlo. Fue así como la multinacional DRUMMOND y esfuerzos locales, empezaron a explorar el carbón, fuente importante de recursos sobre todo de regalías para el gobierno, pero sin embargo limitado en la generación de puestos de trabajo si se compara con el casi extinto algodón.

La sociedad cesareña fue adaptándose y así surge una nueva clase media, de profesionales directamente relacionados con el carbón (Herrera et al (2019) ya no de migrantes, sino sobre todo de locales quienes se prepararon y aprendieron de la experiencia de los vecinos guajiros quienes comenzaron primero a explotar las minas de carbón del Cerrejón. Con ese devenir se ha desarrollado la economía del Cesar que hoy día es un 40% minera y un 9% agropecuaria. Que está desarrollando nuevos cultivos, aún sin la fuerza del algodón. Siendo el más importante la palma de aceite, seguido del café, cacao y algunos frutales. La ganadería sobrevive y hace esfuerzos por modernizarse, sin grandes avances y sin ser gran generadora de empleo.

Cesar en prospectiva

La tarea económica del Cesar está pendiente para un futuro cercano. La explotación del carbón tiene una vida útil de 15 años. Recientemente se renovó el contrato de la Drummond por 20 años de los cuales 13 obedecen a explotación. Adicionalmente no sólo se están cerrando plantas de energía con base en carbón en los Estados Unidos y en Europa, sino que esta última va a prohibir el uso del mineral en los próximos años. Igual está sucediendo con el segundo producto de los cesareños: el aceite de palma. El cuál está bajo escrutinio de los europeos principalmente, por que se le acusa de ser un cultivo que contribuye a la deforestación y a acabar la biodiversidad.

Así pues, que el Cesar necesita reinventarse económicamente. Tiene que crear, inventar y proponer nuevos productos. Ahora es un gran exportador – carbón y aceite de palma-, los dos productos que precisamente están en riesgo de desaparecer cómo bienes de consumo. Tiene que identificar que va a producir en el futuro cercano: ¿bienes culturales? Nuevos productos agrícolas: **¿cacao, café especial, frutas?** ¿Energía solar? ¿Va a descubrir petróleo en su subsuelo bajo la modalidad del fracking? ¿Será capaz de desarrollar una oferta turística que vaya más allá del festival vallenato? ¿Se va a convertir su capital en un centro de servicios en particular educación superior y medicina especializada? Estos son los interrogantes que van a definir el futuro económico del Cesar.

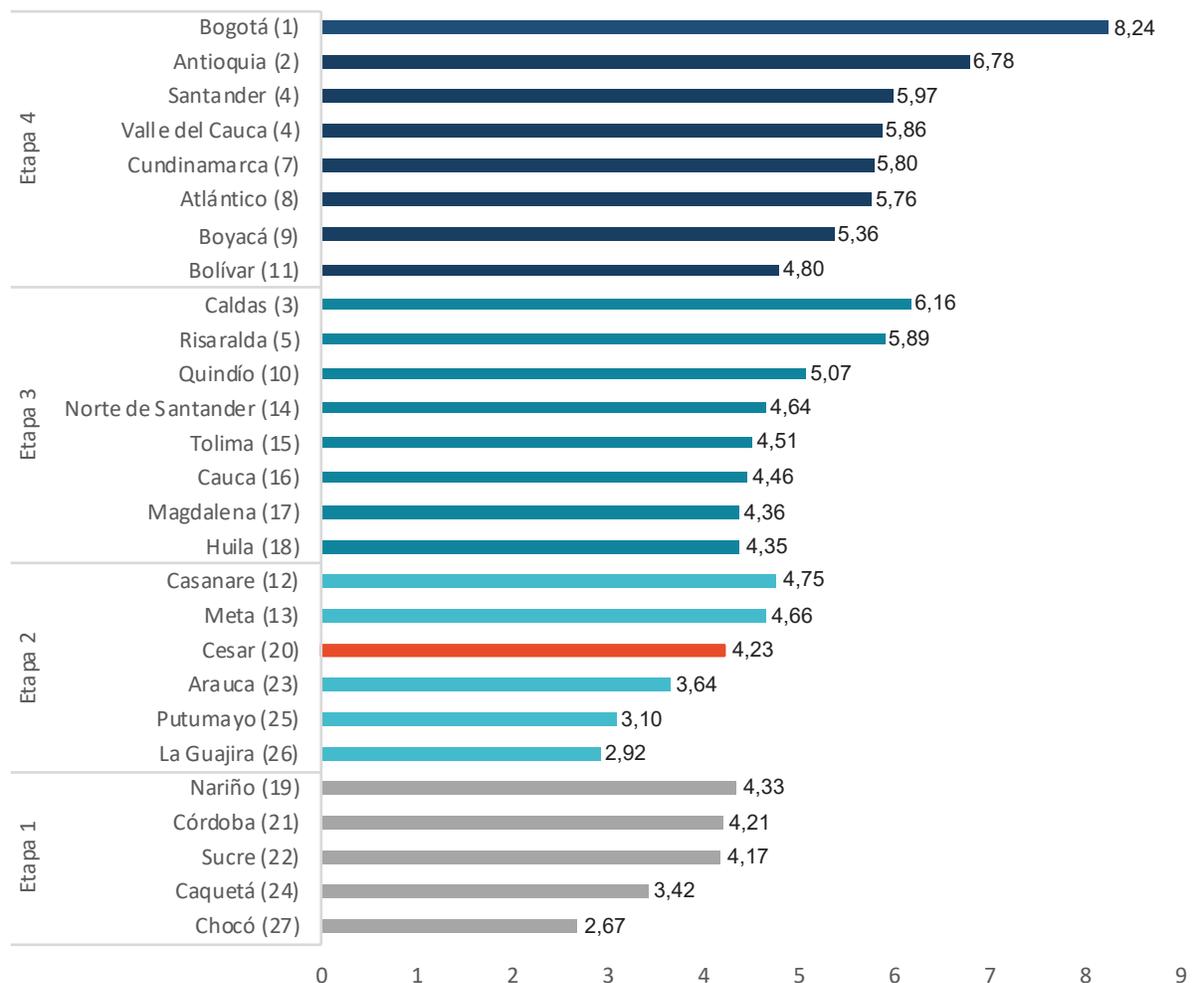
Allí están las fuentes de trabajo y de generación de riqueza, para lo que obviamente van a necesitar de unas instituciones adecuadas, eficientes y que ayuden a forjar ese Cesar moderno. Tienen que ser instituciones transparentes sobre todo si son de gobierno, que promuevan la competencia y que eliminen las formas corruptas existentes de patrocinar los privilegios económicos. Es necesario mejorar las finanzas locales de generación de recursos propios y sobre todo mejorar la calidad del gasto, el que se ha distorsionado totalmente, haciendo inversiones superfluas que están dejando de lado la atención primaria en salud, educación, agua potable, vías terciarias, que requiere una sociedad para poder prosperar.

5.2 La competitividad y sus pilares

El índice de competitividad departamental reúne diez pilares que se agrupan en tres categorías, a saber, condiciones básicas (variables que identifican a las instituciones, infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud y sostenibilidad), eficiencia (educación superior y capacitación y eficiencia de los mercados) y sofisticación e innovación (sofisticación, diversificación, innovación y dinámica empresarial). El índice es calculado por el Consejo Privado de la Competitividad. Para el año 2018, el Cesar ocupó la posición número 20

entre 27 departamentos con un puntaje de 4,23, lo que significa 4 puntos por debajo de Bogotá quien lidera el ranking y 1.7 puntos de Santander, departamento productor de hidrocarburos. El Consejo Privado para la Competitividad también clasifica a los departamentos de acuerdo con sus características socioeconómicas en etapas de desarrollo, en donde se observa (ver Gráfica 33) que el Cesar está en la segunda etapa (siendo 4 la máxima clasificación) a la par de departamentos productores como Casanare, Meta, Arauca y La Guajira.

Gráfica 33. Índice de competitividad departamental. 2018



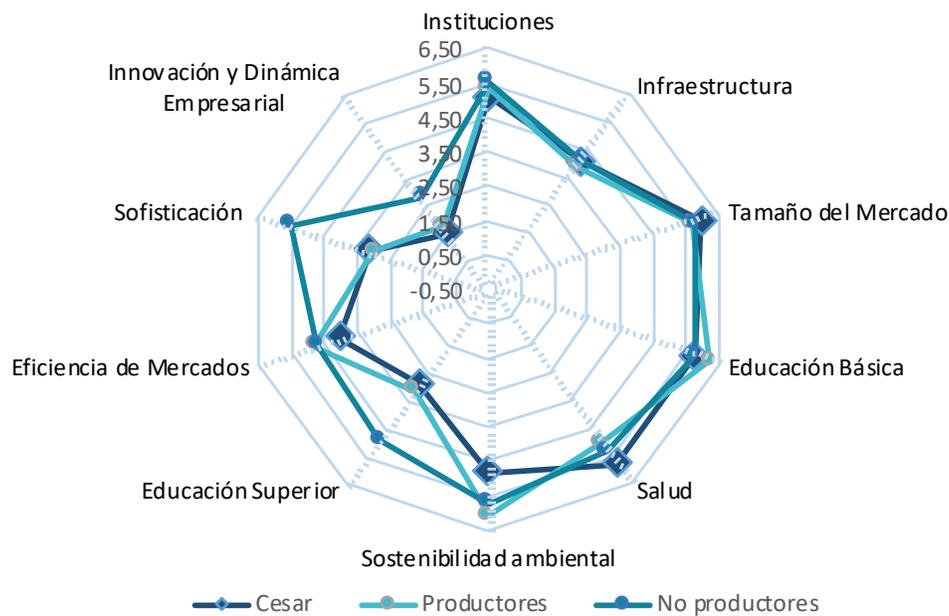
Fuente: Elaboración CESORE con base en Consejo Privado para la Competitividad.

Al desagregar el índice por sus pilares, se encuentra que el departamento presenta valores máximos en salud (posición 7 a nivel nacional) y tamaño del mercado (posición 10). No obstante, los pilares de competitividad en donde el departamento enfrenta mayores retos son sostenibilidad ambiental (posición 24), instituciones (posición 20) e innovación y dinámica empresarial (posición 18).

En general, los departamentos no productores tienen mejor desempeño en cada uno de los pilares, tan es así que el Cesar está por debajo en 8 de los 10 pilares, con una brecha sustancial

en sofisticación de mercados (2.4 puntos de diferencia). En cuanto a los departamentos productores, con quienes el Cesar presenta mayor homogeneidad, este tiene resultados relativos inferiores en 6 pilares, los cuales son en su orden: sostenibilidad ambiental (1.23 puntos menos), eficiencia de mercados (0.78), educación básica y media (0.48), instituciones (0.23), educación superior (0.23) e innovación y dinámica empresarial (0.26). Las Gráficas 33 y 34 muestran los pilares escogidos en donde se presentan los indicadores desagregados por pilar y el ranking a nivel nacional que ocupan tanto el Cesar como Valledupar, respectivamente.

Gráfica 34. Pilares de la competitividad. Cesar vs Departamentos productores y no productores



Fuente: Elaboración CESORE con base en Consejo Privado para la Competitividad..

Para resaltar

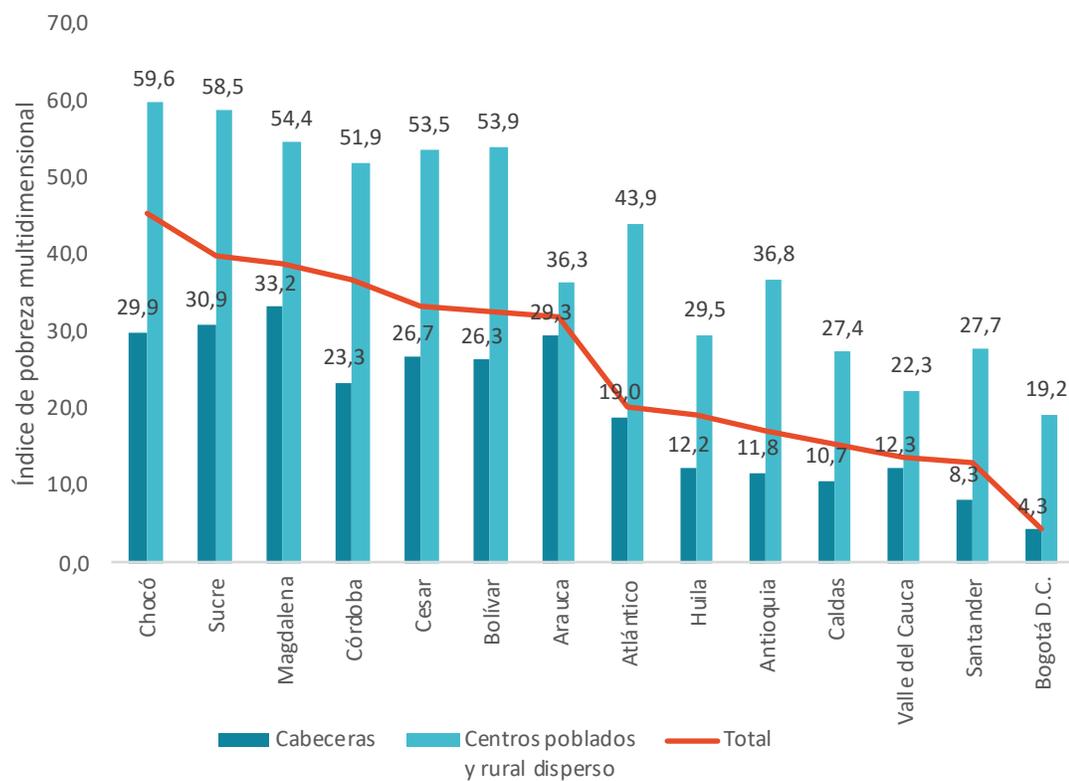
El Cesar presenta fortalezas en los pilares de competitividad de salud y tamaño del mercado. Sin embargo, presenta rezagos con respecto de los departamentos no productores en los restantes 8 pilares y con respecto de los productores en 6 pilares, lo que significa que debe enfrentar retos en la sofisticación de mercados, sostenibilidad ambiental y educación superior.

5.3 Pobreza multidimensional y privaciones departamentales y municipales

El Cesar ocupa la doceava posición entre 33 departamentos medidos por la mayor incidencia de la pobreza multidimensional. El nivel de pobreza es del 33,2%. Siendo la urbana de 26,7% y la rural de 53,5%. Lo anterior demuestra la existencia de una brecha entre

zonas urbanas y rurales muy grande. De hecho, el tamaño de la brecha en el Cesar es tal que de los 33 departamentos ocupa la novena posición por tamaño de la brecha en pobreza multidimensional entre zonas urbanas y rurales.

Gráfica 35. Índice de pobreza multidimensional. Departamentos seleccionados. 2018



Fuente: DANE

El índice de pobreza multidimensional nos permite identificar los factores que contribuyen a la pobreza. La Tabla 10 muestra que cerca del 86% de la población se encuentra en condición de informalidad, el 51,6% tiene bajo logro educativo

y el 37,6% se encuentra en rezago escolar. Estos son los tres factores determinantes de la pobreza en el departamento, los cuales son consistentes tanto para las cabeceras como para las zonas rurales.

Tabla 10. Privaciones del IPM Rural. Cesar, 2018

Variable	Total	Cabeceras	Rural
Trabajo informal	86,9	85,1	92,3
Bajo logro educativo	51,6	43,3	77,8
Rezago escolar	37,6	36,3	41,8
Hacinamiento crítico	19,5	19,6	19,5
Analfabetismo	15,9	11,8	28,6
Sin aseguramiento en salud	15,3	13,5	20,6
Barreras a cuidado de la primera infancia	15,2	15,3	15,1
Inadecuada eliminación de excretas	14,3	9	30,8
Material inadecuado de pisos	11,3	5,7	28,6
Desempleo de larga duración	10,4	11,5	6,8
Barreras de acceso a servicios de salud	10,1	9,4	12,2
Sin acceso a fuente de agua mejorada	10	1,5	36,7
Inasistencia escolar	6,3	5,4	9,2
Material inadecuado de paredes exteriores	3,3	3,4	3
Trabajo infantil	3,3	2,7	5

Fuente: DANE, cálculos DNP.

Ahora bien, de acuerdo con los cálculos del DNP que provienen del Censo Nacional Agropecuario del año 2014 realizado por el DANE, se pueden identificar 10 variables que explican las condiciones de privación por hogar, o, en otras palabras, que se establecen como la falta de acceso a un servicio que puede desarrollar y mejorar potencialmente las condiciones de vida y de pobreza de los hogares. La Gráfica 36 muestra 10 privaciones, en un primer grupo hace referencia a las condiciones de educación y niñez, por un lado, y un segundo grupo a la naturaleza de salud y servicios públicos de los hogares rurales.

En cuanto a la primera categoría, resalta que en el 86% de los hogares existe al menos una persona de 15 años con menos de 9 años de educación, denominada esta privación por logro educativo. La variable de primera infancia, la cual presenta el más bajo nivel de privación de esta categoría, por su parte, se refiere a la falta de acceso a servicios de

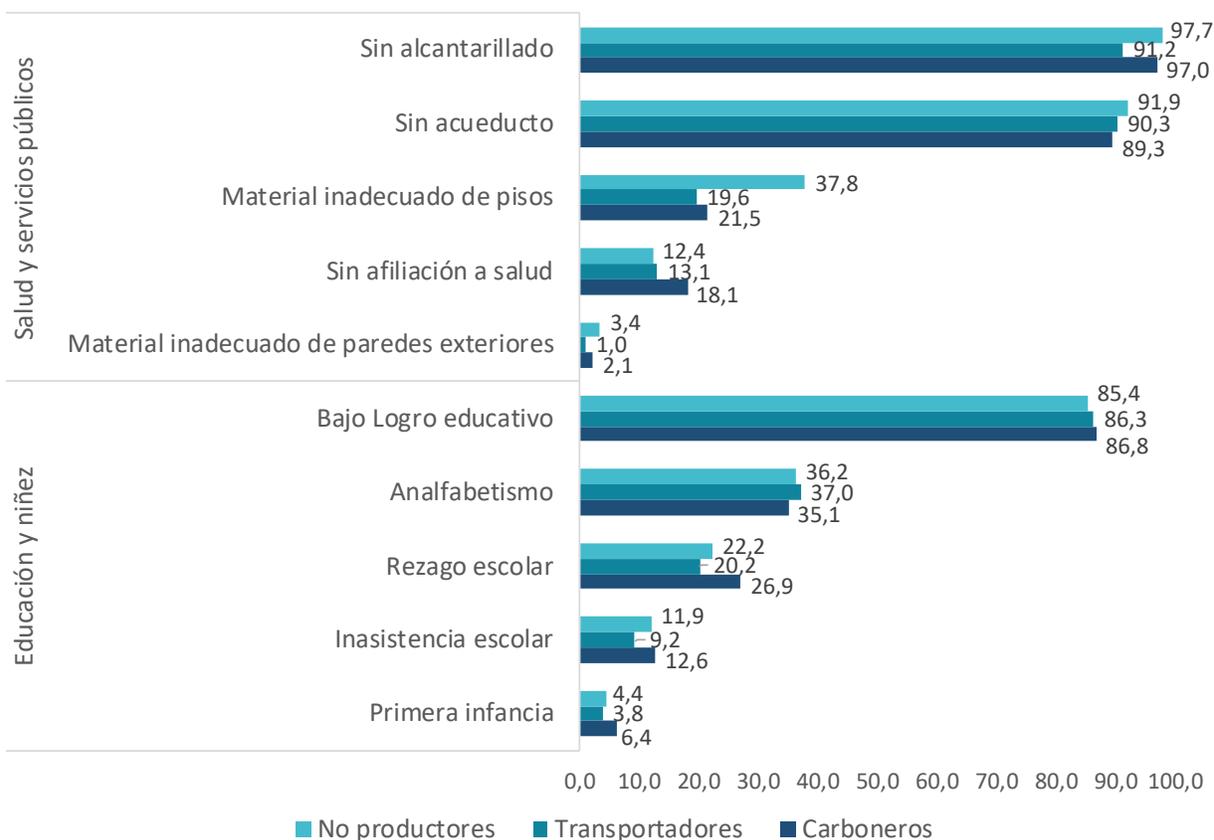
cuidado de la primera infancia (salud, nutrición y cuidado) y equivale al 4,7% de los hogares que carecen de estos servicios. Por el lado de la categoría de salud y servicios públicos se evidencia que los hogares sin cobertura en alcantarillado y acueducto ascienden a 96% y 90%, respectivamente.

Al comparar por privaciones a los municipios productores, con los transportadores y los no productores por privación se observa que en 8 variables los municipios productores presentan mayores carencias en el acceso a servicios básicos respecto de los transportadores y 5 en relación a los no productores. En particular, las variables con mayor brecha respecto de los transportadores son: rezago escolar (6,8 pp), acceso a alcantarillado (5,8 pp) y afiliación a salud (5 pp) y las brechas más altas en relación con los municipios no productores son afiliación a salud (6,6 pp de hogares menos cubiertos), rezago escolar (4,7 pp) y atención integral a la primera infancia (2 pp).

En variables (también conocidas como privaciones) tales como analfabetismo y acceso a acueducto son los municipios productores los que presentan menores limitaciones. En esta dirección, llama la atención que los municipios

productores tienen mejores condiciones en el material adecuado de los pisos que los no productores, en donde la diferencia es del 16% de los hogares con menor privación para los productores de carbón.

Gráfica 36. Privaciones para municipios del Cesar. Áreas rurales (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos del DNP con información del DANE.

Al tener en cuenta 5 privaciones seleccionadas (logro educativo, acueducto, alcantarillado, rezago escolar y cuidado a la primera infancia) por cada municipio del departamento del Cesar, los municipios productores como Becerril y Agustín Codazzi son los que registran más limitaciones en el acceso a alcantarillado, acueducto y cuidado a la primera infancia. Por su parte, San Alberto se destaca como el municipio con menos carencias (relativamente) en el cuidado de la primera infancia (1,2% de privación),

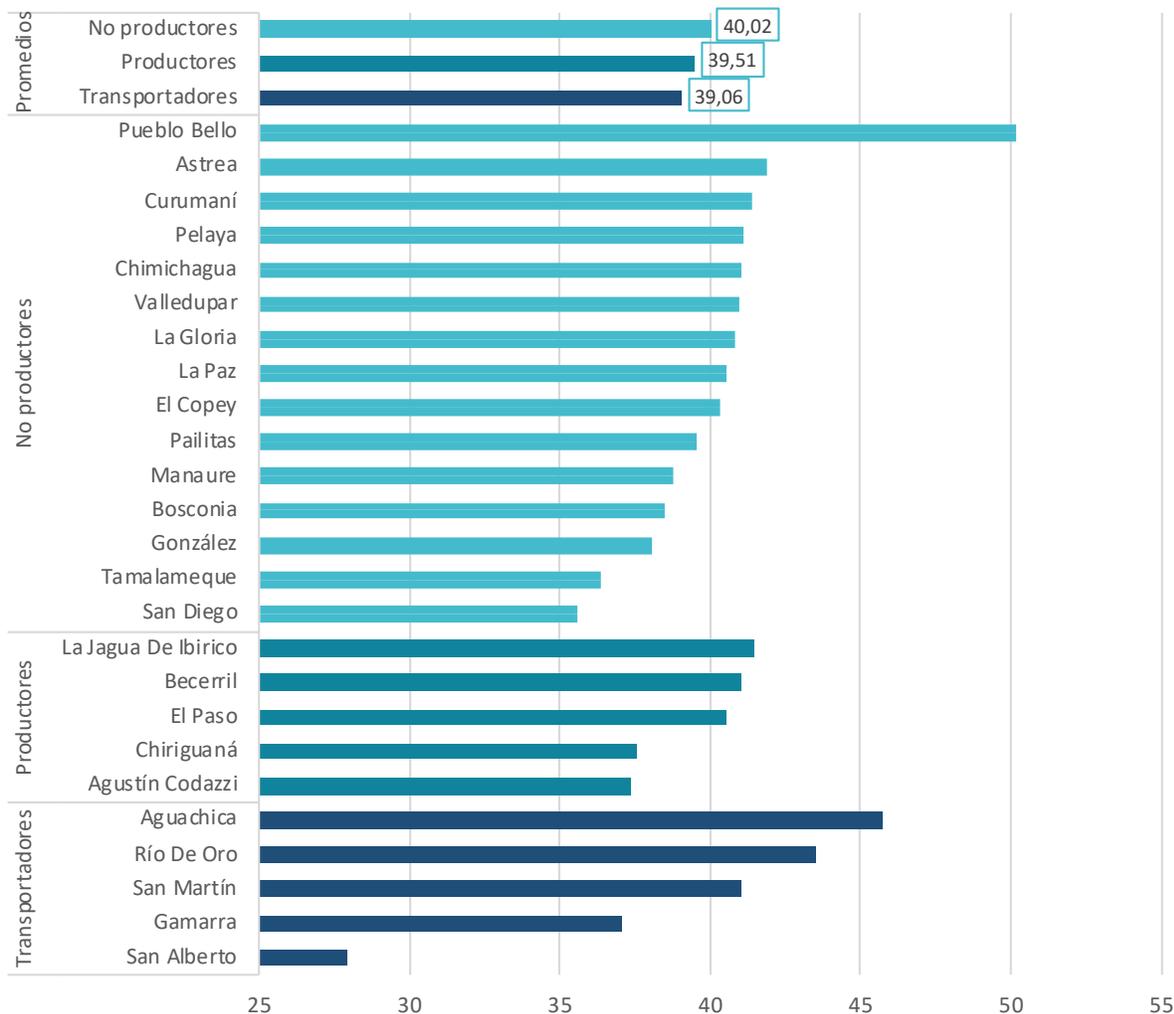
en bajo logro educativo (77,5%, de privación) y acueducto (72,9%). Vale la pena aclarar que pese a que estas dos últimas categorías presentan una incidencia bastante elevada, lo que indica falta de acceso, son valores menores en comparación con los demás municipios.

A manera de síntesis, la Gráfica 37 presenta el índice de pobreza multidimensional (rural) ajustado, en donde se ponderan de igual cada una de las variables. En términos generales se

encuentra que los municipios no productores tienen mayores niveles de privación que los productores aunque la diferencia es de tan solo 0,5pp. Lo anterior significa que los municipios productores tienen muy levemente mayor acceso a servicios básicos. No obstante,

la dispersión (desviación estándar) entre municipios transportadores es muy alta (7,1), lo que refleja una elevada desigualdad en el acceso entre estos. En contraste, los municipios productores son más homogéneos en términos de privaciones.

Gráfica 37. Índice de Pobreza Multidimensional ajustado para municipios del Cesar. Productores vs no productores



Fuente: Elaboración de los autores con base en cálculos del DNP con información del DANE.



Para resaltar

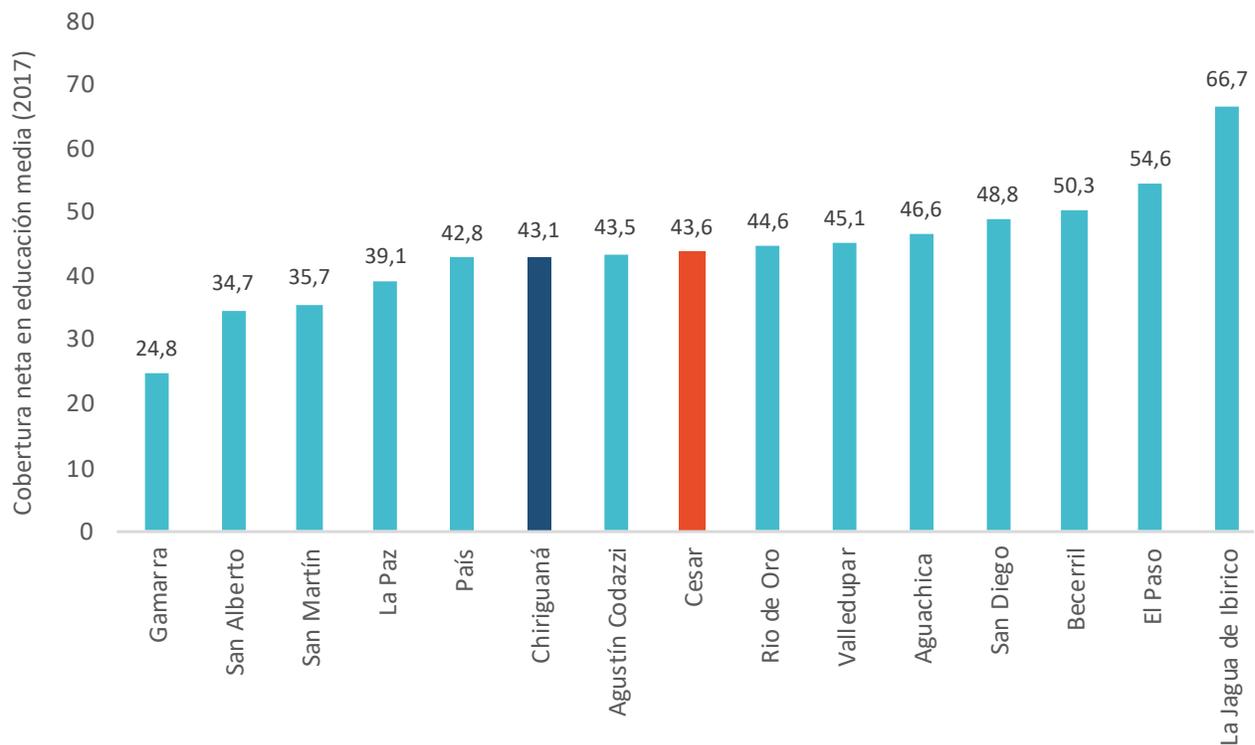
Los municipios productores del Cesar presentan menores limitaciones en cuanto a las condiciones de vivienda respecto de los no productores, en particular sus hogares poseen menos materiales de piso inadecuados y presentan un poco más de cobertura en acueducto. No obstante, en capacidades tales como logro educativo o rezago escolar, tienen más limitaciones.

5.4 Cobertura y calidad de educación media municipal

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, los cesarenses tiene en promedio 3,4 años más de educación que el promedio colombiano pese a que la tasa de analfabetismo para personas mayores a 15 años es de 9.6%,

4.6 pp superior a la del país. Así las cosas, la cobertura en educación sigue siendo un reto que deben enfrentar los hacedores de política a nivel municipal. En particular, la cobertura en educación media (grados 10 y 11).

Gráfica 38. Cobertura en educación media en los municipios productores del Cesar



Fuente: Elaboración de los autores con base en MEN.

Existen disparidades considerables entre municipios. Mientras La Jagua de Ibérico tiene una cobertura muy elevada en educación media incluso en comparación a la nación (superando el 66%), Chiriguana apenas alcanza el 39%. Si bien, gran parte de los municipios del Cesar, incluyendo al departamento, superan las tasas de cobertura neta en educación media del país el cual se ubica en 42,8, es importante resaltar que municipios transportadores como Gamarra, San Alberto y San Martín se encuentran muy por debajo del promedio nacional y del promedio del departamento del Cesar. Es así que mientras

Gamarra está 18pp por debajo del promedio en cobertura de educación media del país, San Martín está a 7.2pp. Lo que debe llamar la atención es la manera de articular políticas de cobertura con el fin de mitigar las diferencias tan grandes entre los mismos municipios transportadores del departamento. Por el lado de la cobertura en educación superior, el Cesar ocupa la posición 16 entre 32 departamentos con una cobertura del 34.3%, inferior a los departamentos productores como Meta y Santander y muy inferior a la media nacional (52,8%).

Gráfica 39. Relación entre Saber 11 Matemáticas y Lectura Crítica - 2017



Fuente: Elaboración de los autores con base en MEN.

La calidad de la educación es, sin lugar a dudas, el factor determinante que forja la formación en capital humano y se constituye como motor de desarrollo económico. En tal sentido, la Gráfica 39 muestra la dispersión entre pruebas estandarizadas en matemáticas (eje horizontal) y de lectura crítica (eje vertical) en donde se evidencia una fuerte correlación para municipios del departamento. Ante municipios seleccionados y resaltando a los productores (rombos en morado), se observan tres grupos de municipios en términos de la calidad de la educación media. Por un lado, San Alberto y Valledupar presentan

niveles superiores al promedio nacional y muy superiores al promedio del departamento. Un segundo grupo de municipios está caracterizado por transportadores minero-energéticos con puntajes que oscilan entre los resultados del Cesar y del promedio nacional, estos son Aguachica, San Martín y Rio de Oro. Un último grupo presenta niveles muy inferiores en calidad y equivale al 80% de los municipios productores. Son, en su orden El Paso, Chiriguaná, Becerril y La Jagua de Ibirico. Vale la pena resaltar que este último municipio tiene altas tasas de cobertura como se señaló en el párrafo anterior.



Para resaltar

- Municipios productores con altas tasas de cobertura en educación media no necesariamente presentan altos resultados en pruebas Saber 11. Es el caso de La Jagua de Ibérico, El Paso y Becerril, quienes al superar una cobertura del 50% (superior a la del país y a la del departamento) presentan resultados tanto en lectura crítica como en matemáticas por debajo de los 48 puntos (inferior al promedio nacional y del Cesar).
- Gamarra es el municipio transportador con menor cobertura en media (24.8%) y con los resultados más bajos en matemáticas (43.2 puntos) y lectura crítica (47,5 puntos).

5.5 Brechas en salud

El balance en términos de las principales estadísticas de salud en el Cesar no es del todo alentador. Con una tasa de desnutrición de 224,7 por cada 100.000 casos en 2017, está en el primer tercil a nivel nacional y con cerca de 116 casos más que el promedio colombiano. Aún más preocupante es la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años que ascendió a

30 casos en 2018, siendo el segundo departamento con mayor registro de casos apenas superado por La Guajira. Esto contrasta fuertemente con la capacidad instalada o infraestructura hospitalaria, pues el departamento lidera la tasa de camas hospitalarias por cada 100.000 habitantes con un total de 56,38, lo que representa un poco más del doble del promedio del país.

Tabla 11. Indicadores de salud en el Cesar.

Indicador	Departamento	Valor	Posición
Tasa de desnutrición en menores de 5 años (en 100,000 casos)	Vaupés	2330,6	1
	Risaralda	80,6	31
	Cesar	340,4	11
	Total Nacional	224,7	NA
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (en 100,000 casos)	La Guajira	45	1
	Atlántico	5	12
	Cesar	30	2
	Total Nacional	5,5	NA
Razón de mortalidad materna	Vaupés	378,8	1
	Caldas	10,46	32
	Cesar	53,1	14
	Total Nacional	51,3	NA
Total camas hospitalarias	Cesar	53,38	1
	Vaupés	13,61	32
	Total Nacional	23,35	NA

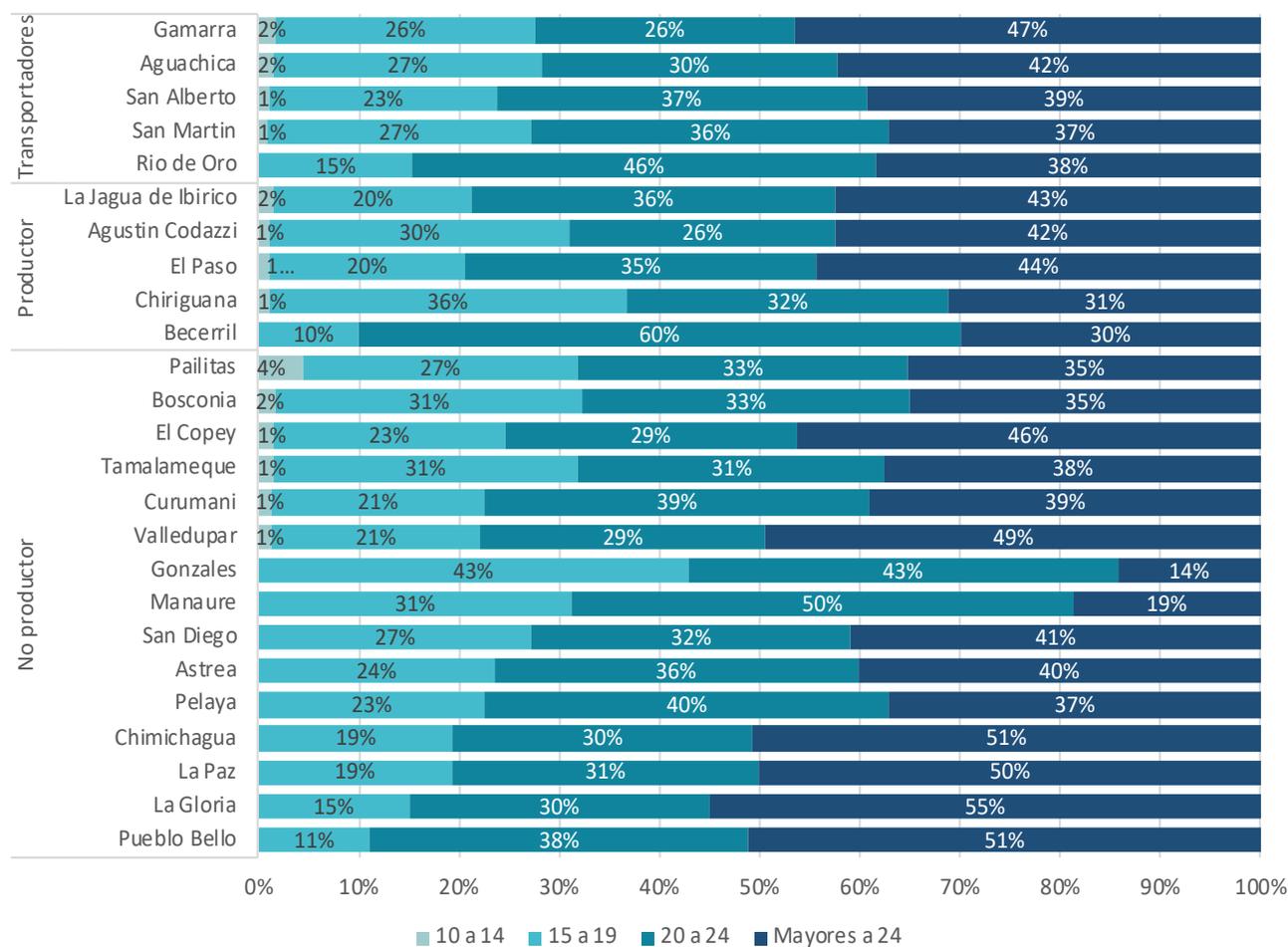
Fuente: Ministerio de Salud 2018.

Por el lado de la salud sexual y reproductiva, el 18,5% de las adolescentes en el Cesar ya son madres. Del total de madres tan solo el 1,7% se encontraban embarazadas de su primer hijo. Lo anterior está estrechamente ligado con los 109 casos (por cada 100.000 habitantes) denunciados por medicina legal mediante el observatorio de violencia en 2018 en lo que respecta a delitos sexuales contra mujeres.

En el 2017 en el Cesar nacieron 20.118 niños, de los cuales 279 pertenecen a madres pre-adolescentes entre 10 y 14 años mientras que 4.538 a madres adolescentes entre 15 y 19 años, lo que en conjunto quiere decir que el 24% de los

nacimientos provienen de madres en edad muy temprana. Para un conjunto de 14 municipios cesarenses entre productores y no productores, que se muestra en la Gráfica 40, el promedio de nacimientos de madres entre 10 y 14 años es de 2.07% para municipios no productores y de 1.16% para productores. Una tendencia similar se tiene al comparar los nacimientos de madres con menos de 19 años, el cual es de 26,7% para municipios no productores y de 24,6% para productores. Resaltan por sus altas tasas de nacimientos por madres pre-adolescentes Pailitas (4.4%) y Bosconia (1.8%) mientras que en Chiriguana y Bosconia cerca del 35% de los nacimientos son de madres con menos de 19 años.

Gráfica 40. Nacimientos por edad de la madre - 2017



Fuente: Elaboración de los autores con base en Estadísticas Vitales-DANE.

Ahora bien, la Tabla 12 muestra los niveles de educación por rangos de edad de la madre de acuerdo con el número de nacimientos para un conjunto de municipios seleccionados. En consecuencia, el 44% de las madres menores a 14 años tiene educación primaria o no tiene ningún

nivel educativo, mientras que el restante 56% de este grupo de madres alcanza entre básica secundaria y media. Esta proporción cambia de manera importante para el grupo de madres entre 15 y 19 años, quienes cerca del 24% logran apenas educación primaria.

Tabla 12. Nacimientos por edad de la madre y nivel educativo

Municipio	Educación de la madre	10 a 14	15 a 19	20 a 24	Otros	Total
Valledupar	Posgrado	0	27	38	142	210
	Primaria	88	709	665	1202	2664
	Profesional	3	23	240	1356	1619
	Secundaria o media	99	2034	2340	2765	7238
	Técnica o tecnológica	0	96	695	1416	2207
Aguachica	Posgrado	0	0	2	21	23
	Primaria	18	178	152	354	702
	Profesional	0	5	22	71	98
	Secundaria o media	32	667	697	784	2180
	Técnica o tecnológica	0	12	82	137	231
Chiriguaná	Posgrado	0	1	0	1	2
	Primaria	1	12	16	12	41
	Secundaria o media	1	55	43	39	138
	Técnica o tecnológica	0	2	4	9	15
Agustín Codazzi	Posgrado	0	2	2	4	8
	Primaria	1	38	25	46	110
	Secundaria o media	1	17	18	24	60
	Técnica o tecnológica	0	1	6	8	15
San Alberto	Posgrado	0	0	1	2	3
	Primaria	1	12	20	33	66
	Profesional	0	0	2	0	2
	Secundaria o media	1	27	37	29	94
	Técnica o tecnológica	0	0	4	4	8
San Martín	Posgrado	0	0	1	2	3
	Primaria	1	15	13	21	50
	Secundaria o media	0	20	32	23	75
	Técnica o tecnológica	0	0	1	3	4
La Jagua de Ibérico	Posgrado	0	0	3	1	4
	Primaria	1	5	9	10	25
	Secundaria o media	1	19	29	38	87
	Técnica o tecnológica	0	1	5	5	11
El Paso	Primaria	1	7	14	15	37
	Secundaria o media	0	12	20	25	57
	Técnica o tecnológica	0	0	0	3	3

Fuente: Elaboración propia con base en Estadística Vitales -DANE.



Para resaltar

- Los municipios productores presentan menos nacimientos de madres en edades muy tempranas respecto de los no productores. Bosconia y Pailitas en el 2017 tuvieron la tasa de nacimientos por madres menores a 14 años más alta con 4,4% y 1,8% de los nacidos vivos, respectivamente.
- Existe un fuerte contraste entre la capacidad instalada de red hospitalaria en el Cesar y la atención a casos la desnutrición infantil y la mortalidad materna.

5.6 Calidad del Agua

El Instituto Nacional de Salud (INS) mediante un muestreo georeferenciado calcula el índice de riesgo de la calidad del agua potable con representatividad a nivel municipal. Además de las privaciones por acceso a acueducto analizadas previamente, la Gráfica 41 presenta a los municipios libres de riesgo en la calidad el agua potable y Gráfica 42 a los municipios con algún nivel de riesgo. De los 10 municipios sin riesgo, 4 son municipios transportadores (San Martín, Río de Oro, San Alberto y Aguachica)

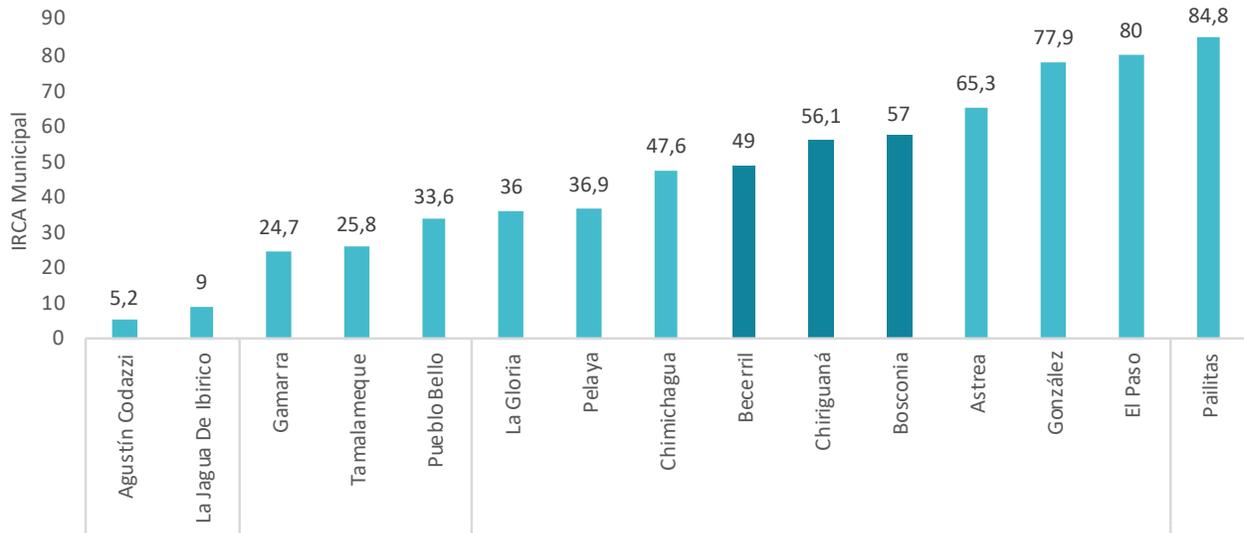
con indicadores (IRCA) inferiores a 1,9%. Ahora, dos municipios productores se encuentran en nivel bajo (Agustín Codazzi y La Jagua de Ibírico) mientras que un municipio transportador (Gamarra) en nivel de riesgo medio. El departamento presenta de manera alarmante 9 municipios en nivel de riesgo alto, lo que equivale al 38% del total en donde se encuentran tres municipios productores los cuales son Becerril, Chiriguaná y El Paso con niveles de riesgo de 49%, 56% y 80%, respectivamente.

Gráfica 41. Índice de riesgo de la calidad del agua potable. Municipios sin riesgo del Cesar 2017



Fuente: Elaboración propia con base en SIVICAP

Gráfica 42. Índice de riesgo de la calidad del agua potable. Municipios con riesgo del Cesar 2017



Fuente: Elaboración propia con base en SIVICAP



Para resaltar

La totalidad de los municipios productores de regalías presentan problemas con a calidad del agua en su municipios, a tal punto, el 100% cuenta con niveles de IRCA superiores a 2,9, con amplias dificultades especialmente en El Paso, donde el índice clasifica al riesgo en su calidad del agua como inviable.



6. Análisis de brechas entre inversión y necesidades encontradas

6. Análisis de brechas entre inversión y necesidades encontradas

El destino de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) puede determinar la incidencia del gasto social en los principales indicadores de seguimiento de las entidades territoriales receptoras de recursos. En consecuencia, es fundamental analizar la relación entre los montos asignados mediante el SGR por sector de inversión y las brechas socioeconómicas con el fin de establecer criterios de política pública que ataquen a las principales necesidades de los territorios. El presente capítulo analiza las relaciones entre las prioridades de inversión en regalías y los rezagos en materia de pobreza multidimensional teniendo en cuenta las principales privaciones (Educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico, salud y primera infancia). El apartado 6.1 presenta los resultados a nivel departamental mientras que el apartado 6.2 lo hace para los municipios del Cesar de acuerdo con su tipología (municipios productores, transportadores y no productores).

6.1 Departamento del Cesar

Existen diferencias relevantes en la prioridad de las inversiones entre el Cesar, los departamentos productores y los no productores de recursos

mineroenergéticos. Mientras los cuatro principales sectores de inversión en el Cesar son transporte (25,2%), educación (13,3%), deporte (10,9%) y vivienda (10,9%), los departamentos productores en promedio asignan el 64% de los recursos entre transporte, educación y agua potable. En contraste, los municipios no productores invierten entre transporte y educación el 52% y un 15,7% en ciencia, tecnología e innovación.

De los 19 sectores que se muestran en la Tabla 13, 4 privaciones que se reúnen en el índice de pobreza multidimensional se encuentran dentro de los primeros 6 rubros de inversión en el Cesar. No obstante, la atención a la primera infancia se encuentra en la parte inferior de las prioridades de inversión, significando tan solo un 0,3% (con 4.045 millones), porcentaje muy inferior al del conjunto de departamentos productores (1,9%) y 10 veces menos que los que invierten los departamentos productores. Otro hecho a resaltar, si bien no está directamente ligado con el índice de pobreza multidimensional, tiene que ver con la proporción de la inversión en el sector de ciencia, tecnología e innovación, el cual es más del doble justamente en departamentos productores.

Tabla 13. Sectores de inversión en el Cesar y departamentos productores y no productores

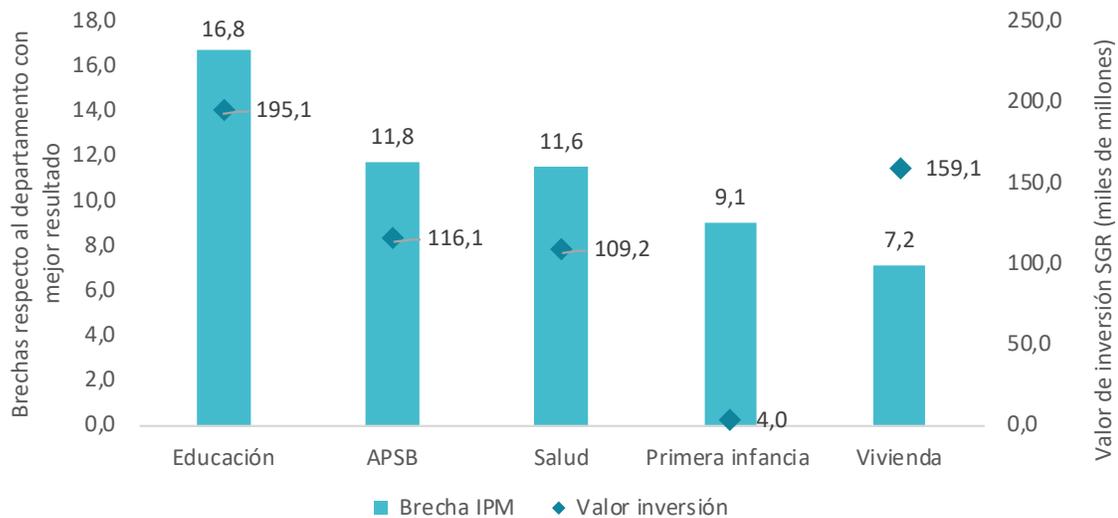
Sector	Valor de inversión SGR Cesar	% Cesar	% Productores	% No Productores
Transporte	\$368.453	25,20%	34,40%	38,70%
Educación	\$195.146	13,30%	12,10%	13,30%
Deporte y recreación	\$159.557	10,90%	3,40%	2,40%
Vivienda	\$159.083	10,90%	6,90%	3,10%
Agua potable y saneamiento básico (APSB)	\$116.057	7,90%	8,60%	2,70%
Salud y protección social	\$109.206	7,50%	3,60%	3,10%
Ciencia, tecnología e innovación	\$92.973	6,40%	6,20%	15,70%
Inclusión social y reconciliación	\$66.309	4,50%	2,50%	0,50%
Inflexibilidades	\$54.994	3,80%	9,10%	3,50%
Minas y energía	\$50.334	3,40%	3,20%	2,00%
Planeación	\$30.328	2,10%	0,50%	0,40%
Ambiente y desarrollo sostenible	\$23.964	1,60%	3,10%	4,00%
Comercio, industria y turismo	\$16.680	1,10%	1,40%	1,00%
Agricultura y desarrollo rural	\$9.645	0,70%	1,90%	4,50%
Primera infancia	\$4.045	0,30%	1,90%	3,00%
APSB –residuos sólidos	\$2.650	0,20%	0,20%	0,00%
Tecnologías de la información y las comunicaciones	\$1.698	0,10%	0,30%	0,40%
Cultura	\$1.002	0,10%	0,40%	1,30%
Justicia y del derecho	\$906	0,10%	0,30%	0,10%
Total general	\$1.463.028	100,10%	100,00%	99,70%

Fuente: Elaboración propia con base Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP.
Cifras en millones de pesos corrientes.

La Gráfica 43 muestra en el eje izquierdo la diferencia entre el índice de pobreza multidimensional por privación del Cesar y del departamento con mejor desempeño. En donde se encuentran mayores rezagos respecto de los departamentos de referencia es justamente en la educación, falta de acceso a agua potable, aseguramiento en salud y a servicios de primera

infancia, respectivamente. Ahora bien, el eje derecho señala los montos asignados, en donde se encuentra que el sector de educación, al ser el de mayor brecha, recibe la segunda posición en la asignación con \$195.146 millones, seguido del sector de vivienda (\$159.083 millones) en donde, por el contrario, se presentan los menores niveles de brechas en pobreza multidimensional.

Gráfica 43. Brechas en pobreza y valor de inversión por privación (sector) en el departamento del Cesar



Fuente: Elaboración propia con base en información del IPM DANE-2018; y Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.

Mientras en agua potable y aseguramiento en salud las brechas son considerables, los montos asignados a estos corresponden a las posiciones 6 y 7 en la prioridad de inversión, siendo superados por los sectores de transporte (\$368.453 millones) y deporte y recreación (\$159.557 millones). Lo anterior quiere decir que la pertinencia del gasto en términos del IPM no es coherente para las privaciones de primera infancia y de vivienda. Esto debe abrir la discusión sobre la magnitud de gasto y la costo-efectividad de las inversiones en términos de atacar a los principales indicadores socioeconómicos, que como el IPM, debe ser el radar por excelencia para los hacedores de política en materia de política social.

La información desagregada por principales dimensiones del IPM para el departamento del Cesar se encuentra agregada en la Tabla 14. La primera columna de la tabla hace referencia a la dimensión del IPM analizada, mientras que la segunda hace referencia al resultado obtenido por la entidad territorial en esa dimensión del índice. La tercera columna calcula la brecha que presenta la entidad territorial en la dimensión respectiva respecto al mejor resultado de la entidad territorial comparable. Para el caso del departamento las brechas se calculan respecto al departamento de Colombia con el mejor resultado, para los municipios análogamente las brechas se calculan respecto al municipio del Cesar que presente mejores resultados. Los

resultados de esta tercera columna resultan negativos debido a que el IPM mide privaciones, por tal motivo al comparar el resultado de la entidad territorial con el mejor resultado de sus pares (el menor resultado), la brecha resulta negativa. La cuarta columna organiza estas brechas calculadas en orden descendente para el total de municipios o de departamentos correspondientemente. La quinta columna contiene la inversión aprobada según el sector

que afecta de forma directa la dimensión correspondiente. La sexta columna, detalla sobre la proporción de la inversión que se direcciona a cada sector correspondiente a la dimensión del IPM, respecto al total invertido en esas 5 dimensiones. Por su parte las columnas siete, ocho y nueve jerarquizan las inversiones de la columna cinco por dimensiones del IPM, por sectores de inversión del SGR (transporte, deporte, CT & I, etc.) y por total de entidades territoriales.

Tabla 14. Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el departamento del Cesar

Dimensiones IPM (1)	Resultado Dimensión (2)	Brecha respecto al departamento con mejor resultado (3)	Ranking de mayores brechas (departamentos) (4)	Valor de inversión SGR (Millones corrientes) (5)	% del valor de inversión (6)	Ranking inversiones entre dimensiones (7)	Ranking inversiones entre 23 sectores de inversión (8)	Ranking inversiones respecto al resto de deptos. (9)
Educación	27,85	-16,75	14	\$195.146	33%	1	3	5
Agua potable	12,15	-11,75	21	\$116.057	20%	3	6	3
Salud	15,3	-11,6	5	\$109.206	19%	4	7	1
Primera infancia	15,2	-9,1	2	\$4.045	1%	5	16	16
Vivienda	7,3	-7,2	14	\$159.083	27%	2	5	2

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPM DANE-2018; y Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.



Para resaltar

- El departamento de Cesar se aleja de las prioridades de inversión de los departamentos productores y no productores en relación a la proporción del recurso que ha destinado para deporte y recreación, vivienda y salud.
- Los recursos se han invertido no necesariamente siguiendo el orden de importancia de las brechas sociales de las llama la atención del IPM.
- De los 5 sectores priorizados según brechas del IPM, solo 2 (educación y vivienda) se clasifican entre el top 5 de sectores de mayor inversión en el departamento, aunque le siguen en orden de importancia los sectores de agua potable y saneamiento básico y salud, pero deja ver al sector de la mayor brecha (primera infancia) fuera de los temas prioritarios por atender.

6.2 Municipios por tipología

Al tomar en cuenta el conjunto de municipios del Cesar distinguiendo entre municipios no productores, productores y transportadores, se encuentra que son los municipios no productores los que concentran más de la mitad de las inversiones en el sector de transporte, seguido de los municipios transportadores con un 41%. Los municipios productores invierten menos en transporte respecto de los no productores, y, en consecuencia, asignan más recursos proporcionalmente hablando a los sectores de vivienda (3 pp más que lo que

los municipios no productores invierten), agua potable (6pp) y educación (4pp). Estos mismos, por su parte, invierten el 38% en transporte en primer orden seguido de vivienda (19%), recreación y deporte (12%) y saneamiento básico (7%). También es importante resaltar que mientras que en los primeros 5 sectores de referencia se encuentran inversiones asignadas a atacar 3 de las cuatro privaciones señaladas en el IPM, el sector salud es uno de los que recibe menos asignaciones proporcionalmente, con un 2% del total.

Tabla 15. Sectores de inversión en municipios no productores, productores y transportadores del Cesar

Sector	No productores	Productores	Transportadores
Transporte	52%	38%	41%
Vivienda	16%	19%	12%
Deporte y recreación	16%	12%	15%
Agua potable y saneamiento básico	1%	7%	7%
Educación	3%	7%	9%
Primera infancia	0%	6%	0%
Ambiente y desarrollo sostenible	0%	4%	1%
Agricultura y desarrollo rural	1%	3%	0%
Salud y protección social	0%	2%	0%
Inclusión social y reconciliación	1%	2%	1%
Minas y energía	5%	1%	2%
Cultura	2%	1%	0%
Inflexibilidades	0%	0%	11%
Planeación	2%	0%	2%
Total	100%	100%	100%

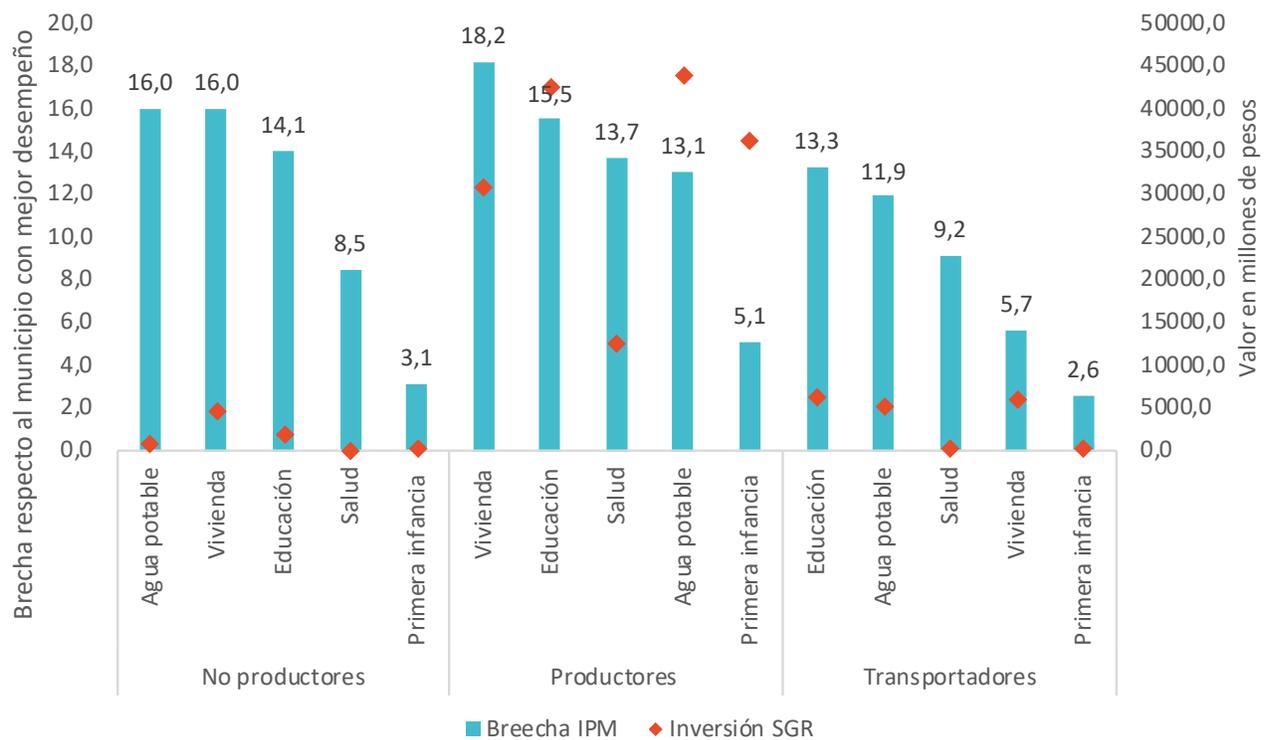
Fuente: Elaboración propia con base Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP.
Cifras en millones de pesos corrientes.

La Gráfica 44 muestra en el eje izquierdo la diferencia entre el índice de pobreza multidimensional por privación de cada tipología de municipios del Cesar y del municipio del mismo departamento con mejor desempeño. Los resultados son heterogéneos. Para los productores las brechas más altas se encuentran en vivienda, educación y salud, respectivamente. Por el lado de los transportadores son, en su orden, la educación, servicios de acueducto y la salud. Lo anterior quiere decir que, dentro de las dos primeras privaciones con mayores rezagos, tanto para productores como para transportadores, se encuentra la educación.

En el eje de la derecha de la Gráfica 44 se encuentra el valor de la inversión para los

sectores que están estrechamente ligados a atacar las 5 categorías de privación del IPM. Para el caso de los municipios productores, la vivienda que es la privación con mayor brecha recibe inversiones que superan los \$120 mil millones, recibiendo el primer orden de prioridad dentro de estos 5 sectores asociados a privaciones, en donde el segundo monto en prioridad corresponde al sector de provisión de agua potable y saneamiento básico. El sector que recibe menos es justamente el de salud (\$12.607 millones) siendo el tercero en orden de brechas. Por el lado de los municipios no productores y transportadores, se observa que el principal rubro de inversión se concentra en vivienda y educación sin mostrar una tendencia marcada en cuanto a pertinencia del gasto.

Gráfica 44. Brechas y valor de inversión por privación (sector) en municipios de Cesar



Fuente: Elaboración propia con base en información del IPM DANE-2018; y Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.

La Tabla 16 evidencia que dentro de los primeros 5 sectores de inversión priorizados, 4 atacan a la pobreza multidimensional (vivienda, agua potable, educación y salud) para los municipios productores, 3 (vivienda, educación y agua potable y saneamiento) para los transportadores

y 2 (vivienda y educación) para los no productores. Este panorama muestra una mayor propensión a la pertinencia en las inversiones en SGR para los municipios productores del Cesar. La Tabla 16, muestra el detalle de brechas y asignaciones para cada municipio del departamento.

Tabla 16. Análisis de pertinencia del gasto de regalías en los municipios del Cesar según su categoría

Categoría	Dimensiones IPM	Resultado Dimensión	Brecha respecto al municipio con mejor resultado	Ranking brechas entre dimensiones	Ranking de mayores brechas 3 categorías	Valor de inversión SGR (Millones corrientes)	Ranking inversiones entre dimensiones	Ranking inversiones entre 20 sectores de inversión	Ranking inversiones SGR en el sector X categorías
No productores	APSB	94,8	-16	1	1	941,6	3	8	3
	Vivienda	20,6	-16	2	2	4544,3	1	3	3
	Educación	38,9	-14,1	3	2	1984,1	2	5	3
	Salud	12,4	-8,5	4	3	30,9	5	16	3
	Primera infancia	4,4	-3,1	5	2	270	4	11	2
Productores	Vivienda	22,9	-18,2	1	1	30789,1	4	2	1
	Educación	40,4	-15,5	2	1	42446,2	2	5	1
	Salud	17,6	-13,7	3	1	12607	5	9	1
	APSB	91,9	-13,1	4	2	43766,5	1	4	1
	Primera infancia	6,4	-5,1	5	1	36218,6	3	6	1
Transportadores	Educación	38,2	-13,3	1	3	6343,6	1	5	2
	APSB	90,7	-11,9	2	3	5038,3	3	6	2
	Salud	13,1	-9,2	3	2	212,2	5	12	2
	Vivienda	10,3	-5,7	4	3	6001,7	2	3	2
	Primera infancia	3,8	-2,6	5	3	267,1	4	11	3

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPM DANE-2018; y Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.



Para resaltar

- A nivel municipal se encuentra una mayor correspondencia entre la priorización vía brechas de IPM y niveles de inversión entre los municipios productores, los cuales priorizan entre sus cinco principales sectores de inversión a al menos 3 (vivienda, educación y APSB), mientras que los no productores y transportadores, priorizan solo 2 (vivienda y educación) entre su top 5 de sectores priorizados.
- A nivel departamental, los municipios productores y transportadores invierten menos del 2% en atención a la primera infancia el cual es la privación que recibe menos atención. No obstante, el panorama cambia al analizar los municipios del Cesar al tener en cuenta su tipología. Así es como los municipios productores tienen una mayor propensión a invertir en las privaciones que determinan la pobreza multidimensional con mayores brechas.



7. Conclusiones y recomendaciones

7. Conclusiones y recomendaciones

El departamento del Cesar si bien es atractivo en términos de competitividad gracias al tamaño de su mercado, debe enfrentar retos sustanciales en los pilares de competitividad tales como la sofisticación de mercados, sostenibilidad ambiental y educación superior para fortalecer su estructura productiva. Evidentemente esto debe transmitirse a los municipios, y en particular atender las condiciones básicas con las cuales estos compiten. En concreto, los municipios productores de carbón deben hacer énfasis en la inversión en educación apostándole a la calidad sin dejar de lado los factores de eficiencia con el fin de superar rezagos evidentes que marcan trayectorias de corto y largo plazo en la formación de capital humano. Asociado a esto, la atención también debe centrarse en la salud sexual y reproductiva responsable, atendiendo a poblaciones de madres en edad muy temprana.

7.1 Hoja de ruta de inversión: por un uso eficiente y efectivo de las regalías en el Cesar

- La primera gran conclusión de este trabajo, es la consciencia que deben tomar los cesarenses, sobre la tendencia decreciente que tiene la explotación del carbón en el departamento. Como bien de consumo, el mineral, está de una parte siendo desplazado por otras fuentes de producción de energía más limpias, tales como el gas, solar o eólicas. Mientras que de otra parte el carbón se está agotando en las entrañas de las minas del Cesar. Drummond, recién firmó lo que sería el último contrato de explotación por 20 años, de los cuáles siete son para el cierre de la mina.
- Por lo tanto, es cada vez más claro que las regalías son finitas y que quedan relativamente pocos años de uso de las mismas.
- En esta etapa de años que quedan, hay que hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de la inversión de las regalías y su efectividad. Lo que muestra el estudio es que en términos del índice de Pobreza Multidimensional Rural y en la calidad institucional de los municipios, no hay prácticamente diferencia que sea atribuible a las regalías. En otras palabras, da lo mismo vivir en un municipio minero que uno no minero. Las regalías no han hecho diferencias mayores en bienestar y calidad de vida. Los resultados en educación, salud, vivienda, son escasamente diferentes y en algunos casos en favor de los municipios no mineros.
- Los municipios mineros deberían estar en el ranking departamental entre los de menor pobreza multidimensional, pero no es así. Inclusive algunos de ellos se encuentran entre los de mayor pobreza, lo que a todas luces es incomprensible, a no ser que se haya hecho un uso ineficiente de las regalías, como indican algunos resultados.
- A nivel departamental, los municipios productores y transportadores invierten menos del 2% en atención a la primera infancia el cual es la privación que recibe menos atención. No obstante, el panorama cambia al analizar los municipios del Cesar al tener en cuenta su tipología. Así es como los municipios productores tienen una mayor propensión a invertir en las privaciones que determinan la pobreza multidimensional con mayores brechas. No obstante, buena parte de los recursos del SGR están en sectores con poca incidencia en los principales indicadores socioeconómicos, lo cual debe prender las alarmas para afianzar las políticas de focalización del gasto, las cuales deben estar en coherencia con las principales brechas del

departamento y de cada uno de sus municipios independientemente de su tipología.

- Finalmente, para avanzar en competitividad es necesario solventar con las deficiencias estructurales que adolece el departamento con sus municipios en materia de pobreza, en áreas como: educación, salud, primera infancia (nutrición), vivienda y servicios públicos, deben ser prioridades de inversión en el uso de las regalías, que de por sí son recursos finitos que si logran cerrar estas brechas se podría decir que dejan las condiciones dispuestas para avanzar en una nueva apuesta de desarrollo económico.

7.2 Retos en materia de fortalecimiento fiscal local y de capacidades

- Parte del poco impacto que tienen las regalías sobre los territorios tiene que ver con la calidad de las instituciones, en este caso Gobernación y alcaldías, las cuales son débiles en su capacidad para diseñar, monitorear y ejecutar proyectos. El IGPR y el Índice de desempeño fiscal así lo atestiguan. Uno de los primeros pasos que hay que dar es fortalecer la capacidad de dichas alcaldías, con personal, capacitación, rendición de cuentas y coordinación con las autoridades departamentales y nacionales.
- Hay en estos momentos una reforma a la norma constitucional que distribuye

las regalías, y se recomienda tanto a las empresas productoras de carbón, como las entidades territoriales estar muy pendiente de dicho proceso legislativo dado que de acuerdo a dicha discusión se va a establecer una nueva modalidad de distribución de las regalías en el orden territorial, que definitivamente va a llevar más recursos a las regiones productoras, pero no se sabe aún en qué proporción.

- Una llamada a la sociedad civil y a la academia local se hace necesaria, para que de manera constructiva participe en el proceso de seguimiento a las inversiones en las regalías. Hay que reactivar el CSIR, - Comité de Seguimiento a la Inversión en Regalías-, con el fin que pueda incidir tanto en la priorización de los proyectos seleccionados, como en el cumplimiento de las obras adjudicadas. Es escasa la actividad vigilante desde la sociedad civil hacia la inversión de los recursos de los cesarenses y las autoridades deben facilitar y entender dicha acción como un derecho que tiene la ciudadanía.
- Este llamado es también extensivo a los órganos de control, dado que son numerosas las quejas ciudadanas ante dichos organismos (Procuraduría, Contraloría Nacional y regionales) y existe gran expectativa que la intervención de ellos ayude a mejorar la transparencia con que invierten los recursos de todos.



8. Referencias

8. Referencias

- Benavides, J., Carrasquilla, J., Zapata, G., & Velasco, A.** (2000). *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Bernal, F., & Poveda, D.** (2004). *Crisis algodонера y violencia en el departamento del Cesar*. Cuadernos PNUD – MPD.
- Bonet, J., & Aguilera, M.** (2017). *Cincuenta años de cambios en la economía del Cesar*. Enfoque Vallenato.
- Bonet, J., & Urrego, J.** (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional.
- Botero, M., Hofman, J., & Hernández, D.** (2015). *Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (sgr) en el cierre de la brecha interregional*. OPERA, 27-66.
- Cuéllar, M., & Castellanos, D.** (2011). *Reforma a las regalías: ¿hacia una menor disparidad regional?*. Semana Económica, 795.
- Fedesarrollo.** (2018). *Evaluación de los Impactos Causados en las Regiones Productoras de Hidrocarburos y Minerales con el actual Sistema General de Regalías*. Bogotá D.C.: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DNP.
- Frankel, J.** (2010). *The Natural Resource Curse: A Survey*. Harvard University, mimeo.
- Gallego, J., & Trujillo, L.** (2017). *Evaluación de Impacto del Sistema General de Regalías en el Bienestar*. Bogotá D.C.: Documentos DSEPP, Departamento Nacional de Planeación.
- Gutiérrez, F., & Zuluaga, P.** (2011). *Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado*. Nueva Sociedad, 96.
- Herrera, F., Monroy, J., & Otero-Cortés, A.** (2019). *Análisis de la Pobreza y Condiciones de Vida en Valledupar*. Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República, 278.
- Medellín, M., Vesga, A., Mejía, A., & Ríos, F.** (2011). *Reforma a las regalías: ¿hacia una menor disparidad regional?* Semana Económica.
- Moyano, L., & Wright, P.** (2016). *Regalías y pobreza en el caribe colombiano: ¿Momento para una alternativa focalizada?* Revista de economía institucional, 201-227.
- Perry, G., & Olivera, M.** (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. working paper.
- Restrepo, A. L., Arismendi, C., Romero, E., & Gálvez, S.** (15 de Enero de 2019). *Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el departamento de la guajira y municipios productores*. Obtenido de Centro de pensamiento para el desarrollo Guajira360: <http://guajira360.org/wp-content/uploads/2018/09/Documento-Completo-An%C3%A1lisis-pertinencia-del-gasto-regal%C3%ADas-La-Guajira.pdf>
- Rojas, J.** (2014). *Sobre el efecto de las regalías en el bienestar una revisión del periodo 2001-2011*. Archivos de Economía, 414.
- Sachs, J., & Warner, A.** (2001). *The Curse of natural resources*. European Economic Review.



9. Anexos

9. Anexos

Anexo 1. Resumen técnico de la obtención de datos

Para la elaboración de la siguiente sección, se utilizaron diferentes fuentes de información, cuyo propósito y tratamiento de los datos se describen a continuación. Para la identificación de los recursos asignados a las entidades territoriales se utilizó la información encontrada en las instrucciones de abono en cuenta (IAC) disponibles en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS), administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las Instrucciones de Abonos en Cuenta, se refieren a las órdenes de distribución que son realizadas por el DNP mensualmente de acuerdo a las normas y criterios de distribución establecidos por el Sistema General de Regalías siguiendo el presupuesto bienal aprobado y de conformidad con la información remitida por el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el respectivo recaudo certificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito público (MHCP).

Estas instrucciones de abono en cuenta son utilizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para realizar los giros a las entidades territoriales, los departamentos y las corporaciones autónomas. En este sentido, la sumatoria de estas IAC refleja el dinero del que disponen las entidades para la ejecución de los proyectos. La información en relación a los giros, que son los recursos que efectivamente son transferidos por parte del MHCP, fue utilizada para aproximar el nivel de ejecución de los fondos. Se hace uso de las IAC como la variable que mejor refleja la disponibilidad de los recursos de regalías dado que representa los dineros que se acumulan en la caja de las entidades territoriales. A pesar que las IAC

para los fondos de desarrollo regional y CTeI administrada por los departamentos, responden a órdenes de giro diferentes a la de los fondos de compensación regional y de las regalías directas. Mientras para FDR y FCTeI el giro está supeditado a la aprobación de los proyectos, para los FCR y Asignaciones Directas el giro responde a una programación mensual sustentada en el recaudo. Teniendo presente lo anterior el indicador de aprovechamiento calculado para los departamentos solo contabiliza como asignación las IAC de Directas y FCR, al igual que para los municipios, pero restringe la suma de aprobaciones estrictamente para los dos fondos anteriormente mencionados.

Para estudiar el destino de la inversión, se utilizó la información de los proyectos aprobados por los OCAD disponible en el portal SUIFP-SGR en su salida Reporte de Hacienda del Sistema General de Regalías (SGR) del DNP, que posteriormente es cruzada por los BPIN con la base de datos del SMSCE que reposa en la página web del SGR, específicamente la relacionada con la sección de monitoreo y avances de todos los OCAD del país, para filtrar el análisis solo sobre los proyectos efectivamente aprobados hasta la fecha. Para establecer el origen de aprobación de los proyectos se tomó como variable la cantidad monetaria que cada entidad territorial aportó a los proyectos. A su vez, el año se estableció por la fecha de aprobación de los proyectos registrada en la base del SMSCE. Se aclara que la sección de destino de la inversión se basa en la información sobre los proyectos aprobados más no en la de los ejecutados, por cuanto esta información no está disponible al público. Dentro de esta sección se toman a los gastos realizados en inflexibilidades como una categoría de inversión.

Una vez se lleva a cabo el proceso de unión de la base de Reporte de Hacienda del Sistema General de Regalías (SGR) del DNP y la base del SMSCE que reposa en la página web del SGR se deben seguir los siguientes pasos para llegar al valor del total de proyectos aprobados en monto y en cuantía según la categoría de análisis:

Para obtener la información de aprobaciones relacionada con los departamentos:

1. Filtrara por la variable Año de aprobación DVR: Quitar celdas en vacías.
2. Filtrara por la variable Tipo de entidad: Seleccionar la opción departamentos.
3. Filtrara por la variable Entidad: Seleccionar Cesar.
4. Filtrara por la variable Tipo de recurso: Quitar los recursos propios, en especie y del SGP.
5. Filtrara por la variable OCAD: Seleccionar el OCAD del departamento (Cesar en este caso), el OCAD de la región, el OCAD Paz y el de Ciencia y Tecnología.

Para la información de aprobaciones relacionada con los municipios:

1. Filtrara por la variable Año de aprobación DVR: Quitar celdas en vacías.
2. Filtrara por la variable Tipo de entidad: Seleccionar la opción municipios.
3. Filtrara por la variable departamento (columna V: la primera de las últimas tres variables con el nombre de departamento): Seleccionar la opción Cesar.
4. Filtrara por la variable Tipo de recurso: Quitar los recursos propios, en especie y del SGP.

Para la información de aprobaciones relacionada con las corporaciones autónomas:

1. Filtrara por la variable Año de aprobación DVR: Quitar celdas en vacías.
2. Filtrara por la variable Tipo de entidad: Seleccionar la opción Corporaciones.
3. Filtrara por la variable Tipo de recurso: Se seleccionan las opciones 0,5% del SGR (la cual

el la fuente de Cormagdalena) y la opción Directas (la cual es la fuente de todas las demás corporaciones).

4. Filtrara por la variable OCAD: Se quitan los nombres de los OCAD de municipios y de departamentos.

Por otro lado para el análisis de la gestión de proyectos se tomó el índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR) calculado por el DNP y el cual mide la gestión de las entidades que ejecutan proyectos del SGR. La información se encuentra disponible de forma trimestral a partir del año 2016 en la página <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/>. Otras fuentes de información las constituyen las utilizadas para determinar la situación de pobreza, competitividad y finanzas públicas en las regiones. A la hora de revisar las finanzas públicas de las entidades territoriales se tomó la información disponible en FUT de la Contaduría General de la Nación disponible en el portal www.chip.gov.co. En la sección de consulta al ciudadano se pueden filtrar los recursos destinados a gastos de inversión según trimestre y según entidad territorial.

Para analizar la competitividad del departamento y los municipios se utilizaron también los datos del índice de competitividad tomado del Consejo Privado para la Competitividad, información publicada anualmente por esta entidad de manera conjunta con la Universidad del Rosario. Tomada de <https://compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>. Cabe resaltar que la metodología del cálculo de este indicador puede variar con el tiempo. Por último este estudio también contó con la utilización del índice de pobreza multidimensional rural calculado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el caso de los municipios y el índice de pobreza multidimensional de 2018 para el departamento calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

Tabla 17. Bases de datos utilizadas dentro del estudio: Resumen descriptivo

Base de Datos	Fuente de Información	Entidad	Trámite de solicitud	Descripción	Años	Periodicidad
Reporte Hacienda	Sistema Unificado de Inversiones Públicas (SUIFP)-SGR	DNP	Solicitud a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP)	Este archivo contiene información correspondiente a los proyectos presentados ante los OCAD por tantas entidades territoriales aporten a su financiación. Es decir esta base depura con mayor precisión la ejecución de recursos provenientes de regalías de cada municipio o departamento.	2012-2020	Anual
Base Aprobados	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías (SMSCE) sección Avances OCAD	DNP	Ninguna disponible en la página web www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR/AvancesOCAD.aspx	Esta base contiene información acerca de los proyectos aprobados según sector y subsector de inversión. Adicionalmente también integra información de la cuantía de inflexibilidades por municipio y departamento	2012-2018	Anual
IAC	SICODIS	DNP	Ninguna, disponible en la página web www.sicodis.dnp.gov.co sección presupuesto e IAC	La base contiene información de los giros bianuales de las instrucciones de abono a cuenta según bolsa o fuente de los recursos. La información viene desagregada por municipios y departamento.	2012-2018	Bianual
Reporte de gastos de inversión FUT	Sistema CHIP	Contaduría General de la Nación y Ministerio de Hacienda	Ninguna, disponible en la página web www.chip.gov.co	La base de datos contiene información referente a los gastos de inversión de la entidad territorial según su clasificación en compromisos, presupuesto, pagos y obligaciones. Los montos se categorizan con por sector y fuente de financiación.	2008-2019	trimestral
Anexo IPM departamental	Estadísticas de pobreza y condiciones de vida	DANE	Ninguna, disponible en la página web www.dane.gov.co en la sección pobreza monetaria y multidimensional.	El archivo contiene información regional y departamental por privaciones dimensionales de los hogares.	2011-2018	Anual

Base de Datos	Fuente de Información	Entidad	Trámite de solicitud	Descripción	Años	Periodicidad
Anexo IPM rural municipal	Censo nacional agropecuario	Fuente: Dane. Cálculos: DNP	Ninguna, disponible en la página web www.dane.gov.co	El archivo contiene información municipal por privaciones dimensionales de los hogares.	2014	Anual
Anexo índice de competitividad	Base de datos para del índice de competitividad	Consejo Privado de Competitividad (CPC) y Universidad del Rosario.	Ninguna, disponible en la página web www.compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/	La base contiene los resultados para cada ciudad en cada uno de los 12 pilares que conforman las cuatro dimensiones del índice: Condiciones básicas, capital humano, eficiencia de los mercados y ecosistema innovador.	2018-2019	Anual
Anexo trimestral del IGPR	Resultados IGPR del SMSCE	DNP	Ninguna, disponible en la página web www.sgr.gov.co	La base contiene información municipal y departamental del índice IGPR. La información viene por pilares o dimensiones y calcula las posiciones relativas según los resultados de cada entidad territorial.	2016-2018	Trimestral.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Tablas del ICD desagregada por pilares e indicadores para el departamento de Cesar y Valledupar.

Tabla 18. Pilares de la competitividad seleccionados para el departamento del Cesar (2018)

Pilar seleccionado	Indicador	Valor	Ranking
Instituciones	Eficacia, req. legales, cap. administrativa y gestión	74,3	17
	Actualización catastral urbana	1,0	3
	Índice de Gobierno Abierto	73,0	14
	Autonomía fiscal	0,2	18
	Capacidad local de recaudo	0,0	10
	Capacidad de ahorro	0,6	6
	Tasa de homicidios	14,7	3
	Tasa de hurtos	299,6	5
	Tasa de extorsión	13,2	13
	Jueces por cada 100.000 habitantes	12,3	14
	Eficiencia de la justicia	0,4	18
	Productividad de jueces	696,6	10
	Eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia	0,7	2
Infraestructura y equipamiento	Cobertura de acueducto	0,9	8
	Cobertura de la energía eléctrica	1,0	20
	Costo de la energía eléctrica	299,2	6
	Cobertura efectiva de gas natural	0,9	9
	Costo de transporte terrestre a mercado interno	49,6	22
	Costo de transporte terrestre a puertos	27,8	7
	Pasajeros movilizados por vía aérea	221.900,0	14
	Población potencialmente conectada por vía aérea	5.956.862,7	14
	Pasajeros movilizados por transporte público	1,2	13
	Penetración de internet fijo banda ancha	0,1	18
	Ancho de banda de internet	5,2	17
	Número de ejemplares de biblioteca por ciudad	474,2	16
	Número de museos por ciudad	4,3	18
Número de sillas de sala de cine por ciudad	60,9	10	
Educación superior y capacitación	Cobertura bruta en formación universitaria	0,5	18
	Graduados en posgrado	60,0	23
	Cobertura de formación técnica y tecnológica	0,2	15
	Puntaje pruebas Saber Pro	142,0	19
	Calidad de docentes de educación superior	92,0	21
	Cobertura en IES de alta calidad	0,0	22
	Dominio de segundo idioma	0,1	20
Sofisticación y diversificación	Complejidad del aparato productivo	0,3	21
	Diversificación en destino de exportaciones	0,1	3
	Diversificación de la canasta exportadora	1,0	23
Innovación y dinámica empresarial	Investigación de alta calidad	0,6	19
	Revistas indexadas	0,0	23
	Patentes y diseños industriales	0,0	23
	Tasa de natalidad empresarial neta	14,4	8
	Densidad empresarial	6,0	18
	Participación de medianas y grandes empresas	0,1	15

Fuente: Elaboración de los autores con base en Consejo Privado para la Competitividad.

Tabla 19. Pilares de la competitividad seleccionados para el departamento del Valledupar (2018)

Pilar seleccionado	Indicador	Valor	Ranking
Instituciones	Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión	74,26212	17
	Actualización catastral urbana	1	3
	Índice de Gobierno Abierto	73,04636	14
	Autonomía fiscal	0,225132	18
	Capacidad local de recaudo	0,027108	10
	Capacidad de ahorro	0,6214	6
	Tasa de homicidios	14,67988	3
	Tasa de hurtos	299,6423	5
	Tasa de extorsión	13,16872	13
	Jueces por cada 100.000 habitantes	12,30519	14
	Eficiencia de la justicia	0,426838	18
	Productividad de jueces	696,5614	10
	Eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia	0,71097	2
Infraestructura y equipamiento	Cobertura de acueducto	0,8506	8
	Cobertura de la energía eléctrica	0,992	20
	Costo de la energía eléctrica	299,1777	6
	Cobertura efectiva de gas natural	0,902741	9
	Costo de transporte terrestre a mercado interno	49,62427	22
	Costo de transporte terrestre a puertos	27,80814	7
	Pasajeros movilizados por vía aérea	221900	14
	Población potencialmente conectada por vía aérea	5956863	14
	Pasajeros movilizados por transporte público	1,156602	13
	Penetración de internet fijo banda ancha	0,12375	18
	Ancho de banda de internet	5,222157	17
	Número de ejemplares de biblioteca por ciudad	474,2033	16
	Número de museos por ciudad	4,317612	18
	Número de sillas de sala de cine por ciudad	60,92151	10
	Tamaño del mercado	Tamaño del mercado interno	21,63394
Tamaño del mercado externo		21,71996	3
Educación superior y capacitación	Cobertura bruta en formación universitaria	0,51143	18
	Graduados en posgrado	60,01567	23
	Cobertura de formación técnica y tecnológica	0,159058	15
	Puntaje pruebas Saber Pro	141,9865	19
	Calidad de docentes de educación superior	91,9912	21
	Cobertura en instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad	0,009645	22
	Dominio de segundo idioma	0,09253	20
Sofisticación y diversificación	Complejidad del aparato productivo	0,26	21
	Diversificación de mercados de destino de exportaciones	0,077038	3
	Diversificación de la canasta exportadora	0,981405	23
Innovación y dinámica empresarial	Investigación de alta calidad	0,647642	19
	Revistas indexadas	0	23
	Patentes y diseños industriales	0	23
	Tasa de natalidad empresarial neta	14,35606	8
	Densidad empresarial	5,960464	18
	Participación de medianas y grandes empresas	0,050706	15

Fuente: Elaboración de los autores con base en Consejo Privado para la Competitividad.

Anexo 3. Análisis de pertinencia entre brechas IPM vs prioridades de inversión SGR

Tabla 20. Resumen por municipio del análisis de pertinencia entre brechas IPM y prioridades de inversión

Municipio	Dimensiones IPM	Resultado Dimensión	Brecha respecto al municipio con mejor resultado	Ranking brechas entre dimensiones	Ranking de mayores brechas 25 municipios	Ranking inversiones entre dimensiones
Instituciones	Primera infancia	5	-3,8	5	10	5
	Educación	44,3	-19,5	1	3	5
	Salud	8,7	-4,8	4	19	5
	APSB	93,8	-15	3	24	5
	Vivienda	19,9	-15,3	2	11	1
Agustín Codazzi	Primera infancia	6	-4,7	5	7	5
	Educación	40,5	-15,7	3	13	2
	Salud	18	-14,1	4	5	5
	APSB	98,4	-19,6	2	3	1
	Vivienda	30,1	-25,5	1	5	3
Astrea	Primera infancia	3,1	-1,9	5	16	5
	Educación	33,5	-8,7	2	21	2
	Salud	9,8	-5,9	4	16	5
	APSB	92,8	-14	1	13	5
	Vivienda	12,5	-7,9	3	18	1
Becerril	Primera infancia	7,6	-6,3	5	3	2
	Educación	43,6	-18,8	1	6	4
	Salud	16	-12,1	4	7	5
	APSB	95,1	-16,3	2	2	3
	Vivienda	19,8	-15,2	3	12	1
Bosconia	Primera infancia	4,8	-3,6	4	12	5
	Educación	35,7	-10,9	3	18	5
	Salud	5,6	-1,7	5	24	5
	APSB	94,3	-15,5	2	12	2
	Vivienda	22,8	-18,1	1	9	1
Chimichagua	Primera infancia	1,3	0	5	24	5
	Educación	35,2	-10,4	3	20	5
	Salud	30,5	-26,6	1	1	5
	APSB	93,5	-14,7	2	14	5
	Vivienda	9,7	-5,1	4	21	5
Chiriguana	Primera infancia	4,5	-3,3	5	13	1
	Educación	37,9	-13	1	14	3
	Salud	14,9	-11	3	11	5
	APSB	91,3	-12,5	2	6	4
	Vivienda	15,2	-10,6	4	15	2
Curumaní	Primera infancia	2,2	-1	5	20	2
	Educación	42,2	-17,3	3	10	5
	Salud	10,9	-7	4	14	5
	APSB	98,7	-19,9	2	5	5
	Vivienda	40,5	-35,9	1	1	1
El Copey	Primera infancia	3	-1,8	5	17	5
	Educación	35,7	-10,9	3	19	5
	Salud	8,2	-4,3	4	20	5
	APSB	97,4	-18,6	1	8	5
	Vivienda	16,1	-11,5	2	14	1

Municipio	Dimensiones IPM	Resultado Dimensión	Brecha respecto al municipio con mejor resultado	Ranking brechas entre dimensiones	Ranking de mayores brechas 25 municipios	Ranking inversiones entre dimensiones
El Paso	Primera infancia	6,4	-5,2	5	6	5
	Educación	36,9	-12	4	16	4
	Salud	26,1	-22,2	1	3	2
	APSB	95,7	-16,9	2	20	3
	Vivienda	16,8	-12,2	3	13	1
Gamarra	Primera infancia	2,8	-1,6	5	18	5
	Educación	33	-8,1	3	22	5
	Salud	15,5	-11,6	1	9	5
	APSB	88,6	-9,8	2	19	5
	Vivienda	6,2	-1,6	4	23	1
González	Primera infancia	1,8	-0,5	5	21	5
	Educación	44,2	-19,4	2	4	5
	Salud	28	-24,1	1	2	5
	APSB	92,2	-13,4	4	1	5
	Vivienda	22,4	-17,8	3	10	5
La Gloria	Primera infancia	5,5	-4,3	3	9	5
	Educación	44,2	-19,4	1	5	1
	Salud	3,9	0	5	25	5
	APSB	92,3	-13,5	2	10	5
	Vivienda	6,6	-2	4	22	5
La Jagua De Ibérico	Primera infancia	7,3	-6,1	4	4	4
	Educación	42,9	-18,1	2	8	2
	Salud	13,1	-9,2	3	12	5
	APSB	78,8	0	5	4	3
	Vivienda	32,3	-27,7	1	3	1
La Paz	Primera infancia	2,8	-1,5	5	19	1
	Educación	37,5	-12,7	2	15	5
	Salud	15,2	-11,3	3	10	5
	APSB	85,4	-6,6	4	7	5
	Vivienda	23,7	-19,1	1	8	5
Manaure	Primera infancia	1,3	-0,1	5	23	5
	Educación	36,6	-11,8	4	17	5
	Salud	18,3	-14,4	3	4	5
	APSB	97,2	-18,4	2	16	5
	Vivienda	34,6	-30	1	2	1
Pailitas	Primera infancia	6,9	-5,7	4	5	5
	Educación	42	-17,1	2	11	2
	Salud	8,1	-4,2	5	21	3
	APSB	92,7	-13,9	3	11	4
	Vivienda	24,7	-20,1	1	7	1
Pelaya	Primera infancia	5	-3,7	4	11	5
	Educación	43,2	-18,3	2	7	5
	Salud	5,9	-2	5	23	5
	APSB	98,6	-19,8	1	9	5
	Vivienda	11,3	-6,7	3	20	5

Municipio	Dimensiones IPM	Resultado Dimensión	Brecha respecto al municipio con mejor resultado	Ranking brechas entre dimensiones	Ranking de mayores brechas 25 municipios	Ranking inversiones entre dimensiones
Pueblo Bello	Primera infancia	11,9	-10,6	4	1	5
	Educación	50,1	-25,3	1	1	5
	Salud	9,3	-5,4	5	18	5
	APSB	96,2	-17,4	3	17	5
	Vivienda	25,5	-20,9	2	6	1
Río De Oro	Primera infancia	5,7	-4,5	5	8	5
	Educación	45,9	-21,1	1	2	1
	Salud	17,8	-13,9	3	6	5
	APSB	94,1	-15,3	2	15	3
	Vivienda	14,9	-10,3	4	16	2
San Alberto	Primera infancia	1,2	0	3	25	5
	Educación	24,8	0	3	25	3
	Salud	7,4	-3,5	1	22	5
	APSB	81,1	-2,3	2	25	2
	Vivienda	4,6	0	3	25	1
San Diego	Primera infancia	4	-2,7	5	15	5
	Educación	30,6	-5,8	3	24	1
	Salud	9,5	-5,6	4	17	5
	APSB	97,5	-18,7	2	22	3
	Vivienda	32	-27,4	1	4	2
San Martín	Primera infancia	4,4	-3,1	4	14	4
	Educación	42,7	-17,9	1	9	1
	Salud	15,9	-12	3	8	5
	APSB	96	-17,2	2	23	2
	Vivienda	6	-1,4	5	24	3
Tamalameque	Primera infancia	1,5	-0,3	5	22	5
	Educación	31,8	-6,9	4	23	5
	Salud	12,8	-8,9	2	13	5
	APSB	96,6	-17,8	1	18	5
	Vivienda	11,8	-7,2	3	19	1
Valledupar	Primera infancia	10,4	-9,2	4	2	5
	Educación	41,4	-16,6	2	12	5
	Salud	10,4	-6,5	5	15	5
	APSB	96,6	-17,8	1	21	5
	Vivienda	14,8	-10,2	3	17	5

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPM DANE-2018; y Proyectos aprobados OCAD, portal SGR y SUIFP. Cifras en millones de pesos corrientes.

