



MUSEO DEL

*I*  
*ARTÍCULO*

---

---

# REGALÍAS Y FINANZAS PÚBLICAS EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR

*Como resultado de las explotaciones de carbón en el Cesar en los últimos años, se han generado importantes recursos de regalías y compensaciones que influyen sobre sus finanzas públicas. El propósito de este documento es analizar esta relación y proyectar los ingresos y gastos de dicho ente territorial para el período 2007-2017. Las proyecciones muestran que una vez se alcancen coberturas plenas en educación, salud y saneamiento básico, el gobierno departamental contará con fondos para desarrollar la inversión requerida para promover un progreso económico de largo plazo.*

*Por: Jaime Bonet\**

**L**a creciente explotación carbonífera que se adelanta en el centro del departamento del Cesar está introduciendo cambios importantes en su economía. En primer lugar, se observa un aumento significativo en la participación del sector minero en la generación del valor agregado cesarense. De acuerdo con las estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la minería pasó de representar el 8% del PIB en 1990 al 34% en 2005, mientras que el sector agropecuario redujo su participación

del 45% al 24% en el mismo período. En otras palabras, el departamento pasó de ser un territorio con vocación agropecuaria a uno con orientación minera.

En el campo fiscal una de las innovaciones de mayor impacto es la generación de importantes recursos provenientes de las regalías y compensaciones generadas por la producción minera. En efecto, en años recientes el Cesar ha visto un incremento significativo en sus ingresos fiscales. Las ejecuciones presupuestales de los gobiernos

---

\* El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena. Las opiniones y posibles errores son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Se agradecen los comentarios y sugerencias realizadas por el grupo de investigadores del CEER: Adolfo Meisel, Joaquín Viloria, María Aguilera, Irene Salazar, José R. Gamarra y Julio Romero. De igual forma, el trabajo se benefició de las charlas sostenidas con Antonio Hernández Gamarra y Carlos Caita, y de la colaboración del personal de la Oficina de Planeación del Departamento del Cesar, de Fernando Benavides, Asesor Financiero del Departamento del Cesar, de Fernando Chalarca del Banco de la República de Valledupar y de Alejandro Vélez de Aguas de Manizales.

territoriales, reportadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), indican que las regalías del gobierno departamental pasaron de representar el 8,7% de sus ingresos totales en 2000 al 25,8% en 2005. Para 2005 las regalías pagadas a las diferentes entidades en el Cesar constituyeron, aproximadamente, el 3% del PIB departamental.

La Constitución Política colombiana establece que los departamentos y municipios en donde se explotan los recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan, deben participar en la distribución de las regalías y en las compensaciones. Existen dos tipos de regalías: las directas son aquellas que van a las entidades territoriales involucradas en la explotación y transporte del recurso, mientras que las indirectas son las que se distribuyen por medio del Fondo Nacional de Regalías (FNR). Las compensaciones, por su parte, son contraprestaciones económicas adicionales que se pactan con las

compañías dedicadas a explotar recursos no renovables.

En cuanto al carbón, la reglamentación vigente establece que cuando la producción supera los tres millones de toneladas anuales las regalías serán el 10% del valor de la producción a boca de mina<sup>1</sup>. El 84% de estos recursos constituyen las regalías directas: 10% para los municipios o distritos portuarios, 32% para los municipios o distritos productores y 42% para los departamentos productores. El 16% restante se distribuyen mediante el FNR como regalías indirectas. Adicionalmente, la legislación vigente establece que el 12% de las compensaciones deben ser destinadas a los departamentos productores, 2% a los municipios o distritos productores, 10% a los municipios o distritos portuarios, 50% a Ingeominas, 20% a la corporación autónoma regional del territorio de explotación y 6% al Fondo de Fomento del Carbón.

*La experiencia colombiana en este campo muestra muchos casos de despilfarro y malos manejos en diferentes regiones del país. No repetir esas experiencias negativas es uno de los desafíos que enfrentan los cesarenses y en donde el buen uso de los dineros públicos es premisa fundamental. De igual manera, la definición de los proyectos de inversión estratégicos que requiere el departamento se convierte en uno de los principales retos de política que enfrentarán sus dirigentes en los próximos años. Para consolidar el ritmo de inversión actual, también es necesario desarrollar la base tributaria local, de tal manera que se alivie la dependencia actual de recursos externos y se logre la sostenibilidad fiscal en el largo plazo.*

<sup>1</sup> La producción de carbón cesarenses alcanzó los 20 millones de toneladas en 2005.

---

La orientación de los fondos que provienen de regalías y compensaciones ha estado limitada por las distintas reglamentaciones que se han expedido sobre la materia. El Decreto 416 de 2007 establece que los departamentos deben destinar como mínimo el 60% de estos recursos a proyectos de inversión orientados a alcanzar y mantener las coberturas en agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil. A su vez, el Decreto 1747 de 1995 define como coberturas mínimas 70% en alcantarillado y agua potable, 90% en educación básica, 100% de atención en salud de la población pobre y 1% de mortalidad infantil máxima<sup>2</sup>.

A pesar de algunos avances en coberturas, ciertos servicios básicos en el Cesar aún presentan problemas de cubrimiento y calidad. De acuerdo con el censo de 2005, los inconvenientes más serios se concentran en el alcantarillado, donde 20 de los 25 municipios no alcanzan el nivel mínimo exigido por la ley. Aunque los resultados en acueducto son mejores, ya que 15 municipios superan la cobertura mínima, Sánchez *et al.* (2005a) señalan que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios reportó que el 50% de los municipios en 2002 no cumplían con los parámetros de calidad exigidos. En cuanto a la mortalidad infantil, el reporte del censo de 2005 indica que la tasa departamental es de 41,5 por mil, mientras que la nacional está en el orden de 23,4 por mil. Lo anterior implica que la tasa

cesarense es el 177% de la colombiana. Finalmente, las cifras de cobertura bruta en educación reportada por la Secretaría de Educación departamental para 2006 indican que el agregado departamental, sin Valledupar, alcanza el 85%, es decir, que aún se mantiene por debajo del mínimo exigido.

El objetivo de este trabajo es analizar cuál puede ser el impacto de las regalías y compensaciones en la situación fiscal del gobierno departamental en el período 2007-2017. La idea principal es realizar una estimación de los recursos con los cuales contará el Cesar en los próximos diez años, así como de las inversiones que debe adelantar para lograr una cobertura del 100% en los sectores básicos. La siguiente sección presenta algunos trabajos que han analizado el impacto de las regalías y compensaciones en las finanzas públicas de las entidades territoriales en el país. Posteriormente, se aborda el estudio de la evolución fiscal del gobierno departamental en la década actual. La siguiente sección presenta las proyecciones de ingresos y gastos del Cesar para el período de análisis. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

## ***I. REVISIÓN DE LA LITERATURA***

Uno de los aspectos más cuestionados sobre las regalías y compensaciones es la eficiencia en el uso de estos recursos. Se ha observado que en muchas de las

---

<sup>2</sup> Tradicionalmente la tasa de mortalidad infantil se define por miles de nacidos vivos. Un 1% de mortalidad infantil corresponde a una tasa del diez por mil.

---

entidades territoriales que reciben los fondos no se ha logrado alcanzar las metas de cobertura señaladas y persisten altos niveles de pobreza. Diferentes estudios de la situación colombiana indican que el aumento de ingresos fiscales por regalías y compensaciones no se ha visto reflejado en un mayor desarrollo económico y, por el contrario, se han incrementado el desgreño administrativo y la corrupción. De igual manera, la falta de planeación de largo plazo es un elemento común dentro de las experiencias locales.

En un estudio sobre el impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales en Colombia, Benavides *et al.* (2000) encuentran que, a pesar de los grandes recursos fiscales que reciben los territorios, se genera una situación fiscal insostenible en el mediano plazo, se incrementa la dependencia fiscal y se limita la autonomía política de sus mandatarios. Adicionalmente, estos autores señalan que no hay patrón definido en las prioridades del gasto de estos recursos y que los sectores de salud y educación pierden importancia en favor de gastos tales como mantenimiento de vías, pago de servicios de deuda y otros sectores no prioritarios. Este trabajo también afirma que las regalías no ayudan a consolidar una visión de largo plazo en la

*Diferentes estudios de la situación colombiana indican que el aumento de ingresos fiscales por regalías y compensaciones no se ha visto reflejado en un mayor desarrollo económico y, por el contrario, se han incrementado el desgreño administrativo y la corrupción. De igual manera, la falta de planeación de largo plazo es un elemento común dentro de las experiencias locales.*

región, pues son vistas como un recurso más que puede ser utilizado en función de los requerimientos coyunturales del municipio o departamento. Finalmente, el documento concluye que las regalías no tuvieron efecto sobre la tasa de crecimiento de los territorios, en parte porque éstas fallaron en generar los procesos que mejoran la calidad de la administración local.

Por su parte, Viloría (2005), en un análisis de la situación de las regalías en los municipios de Tolú y Coveñas, encontró que entre las irregularidades más comunes en el manejo de los fondos sobresalen obras inconclusas, innecesarias y de mala calidad, así como el desvío de recursos y la dispersión de la inversión en pequeños proyectos de escaso impacto regional. Este autor considera que las regalías no se han convertido en motor del desarrollo regional debido a la gran atomización de la inversión. De los proyectos regionales de inversión aprobados por la Comisión Nacional de Regalías entre 1995 y 2001 el 85% estaba representado por un número considerable de pequeños proyectos que no alcanzaban los \$500 millones cada uno. Viloría señala que se evidencia despilfarro, desvío de recursos y frecuentes hechos de corrupción en las entidades territoriales de Colombia y la Costa Caribe que reciben

---

---

abultados recursos de regalías. De igual forma, se detecta una deficiente planeación de los proyectos, falta de control y seguimiento a la inversión.

En el caso del Meta, Hernández (2004) concluye que, a pesar del aumento en las regalías, la ejecución de estos recursos se ha distanciado de los objetivos originales. Aunque la reglamentación sobre el uso de los fondos es rígida, el departamento del Meta continúa con problemas para atender las necesidades básicas de su población en salud, educación y saneamiento básico. De acuerdo con la evidencia aportada por los organismos de control, el autor concluye que la mayoría de las regalías se destinan a sectores no contemplados en la legislación. Así mismo, se ha señalado una malversación en su manejo por parte de las entidades territoriales. Nuevamente, este estudio destaca entre las irregularidades más comunes el desvío de fondos, obras inconclusas, de mala calidad, innecesarias y sobredimensionadas.

El departamento del Casanare ha sido también objeto de estudio dados los importantes recursos de regalías petroleras recibidos en los últimos años. Uno de los trabajos es el desarrollado por Fabio Sánchez, Mariana Martínez y Carolina Mejía (2005b), en donde se concluye que, en efecto, la explotación petrolífera mejoró notablemente las finanzas públicas tanto del departamento como de los municipios, gracias al importante volumen de regalías transferidas. Estos autores consideran que si bien la mayor disponibilidad de recursos le ha permitido al departamento realizar grandes inversio-

nes, tanto en el campo social como en el de infraestructura, no es claro que la calidad del gasto público sea la mejor y que la sostenibilidad de las finanzas públicas esté garantizada.

Sobre regalías y finanzas públicas en Casanare, Gaviria *et al.* (2002) muestran que el nivel de regalías permitiría cubrir todas las necesidades en salud, educación, saneamiento básico y energía eléctrica. La revisión que los autores hicieron a la ejecución presupuestal de los municipios del departamento confirmó que no se dio un buen uso de los recursos públicos y no se desarrollaron las condiciones que permiten sostener el ritmo de inversiones en el largo plazo.

En cuanto al caso de Arauca, Pearce (2005) señala que la explotación del petróleo precipitó una bonanza para una región muy pobre y escasamente poblada. De acuerdo con esta autora, los fondos quedaron a disposición de grupos que asumían la política como una lucha por la acumulación personal de riqueza y poder, ejercida por medio de relaciones clientelistas. Adicionalmente, Pearce considera que los ingresos se recibieron sin la existencia de mecanismos presupuestales adecuados, muy expuestos a la manipulación y corrupción, junto con la ausencia de una capacidad institucional acorde con el gran volumen de recursos. De esta manera, se concluye que el petróleo no logró aportar beneficios significativos a los araucanos.

Pearce (2005) sugiere algunas acciones de política que hubiesen ayudado a evitar la

---

situación presentada en Arauca. De hecho, al revisar las perspectivas que se están presentando con las regalías en Cesar, consideramos que sus recomendaciones pueden ser útiles para este caso; en particular, aquellas que promueven las acciones estatales para construir instituciones políticas serias y el fomento de instituciones judiciales efectivas. Adicionalmente, Pearce destaca la necesidad de: "Un plan de acción para el empleo adecuado de las regalías, en el contexto de las necesidades de desarrollo de la región y establecido por una autoridad política legítima, con capacidad para obrar por encima de los intereses individualistas y basarse en lo que podría reconocerse como un compromiso por el bien 'común'" (2005, p. 47).

Para el caso del Cesar, algunos trabajos han comenzado por mencionar conclusiones similares a las antes mencionadas. Por ejemplo, un informe de la Contraloría General de la República (2004) encontró que del total de las regalías recibidas por la gobernación departamental durante el período 1998-2002, sólo una cuarta parte se destinó a los sectores básicos señalados por la legislación vigente, aun cuando los indicadores de coberturas mínimas requeridos no se habían alcanzado.

Por su parte, Sánchez *et al.* (2005a) llegan a conclusiones similares en un análisis de las regalías del carbón en los municipios del Cesar. Estos autores destacan que los ingresos y gastos de los municipios productores se incrementaron como consecuencia del mayor flujo de

regalías, aunque el gasto con los recursos provenientes de regalías no cumplen con lo establecido por la ley. Por este motivo, los avances de La Jagua, El Paso y Chiriguaná en los sectores de educación, salud, acueducto y alcantarillado, no son los esperados.

En materia de corrupción, el comportamiento registrado en los municipios carboníferos del Cesar no permite ser demasiado optimista. A manera de ejemplo, Gamarra (2005) destaca como un caso especial a La Jagua de Ibirico, un municipio con un poco más de treinta mil habitantes: aun cuando recibió cerca de \$100 mil millones en regalías durante 1997 a 2003, fue el municipio con peor desempeño fiscal para las vigencias 2002 y 2003. Así mismo, su nivel de cobertura en acueducto alcanzó solamente el 74% y en alcantarillado el 69%, por debajo de las metas impuestas por ley a los municipios receptores de regalías.

A pesar de las prácticas negativas que han sido mencionadas, a nivel internacional y en el país se encuentran algunas experiencias positivas sobre el manejo de los recursos naturales no renovables, las cuales deben orientar el proceso de planeación en el departamento. Vilorio (2004, pp. 94-97) muestra la experiencia de algunos países donde la explotación de un recurso natural, y los mayores recursos fiscales generados, no se convirtió en una tragedia para el país. El caso de Noruega, uno de los principales productores y exportadores de petróleo en el mundo, muestra cómo el adecuado manejo de

---

los recursos fiscales conduce a una senda de crecimiento sostenido. Noruega constituyó un fondo financiero con las utilidades, impuestos y regalías del petróleo, y mejoraron sustancialmente la capacitación del recurso humano.

En Colombia un ejemplo positivo lo constituye Castilla La Nueva, en el departamento del Meta<sup>3</sup>. El 86% de los ingresos de este municipio de 8.500 habitantes provienen de regalías de la explotación de petróleo en su territorio. Aun cuando dichos recursos son similares a los de La Jagua en el Cesar y la mitad de los de Aguazul en Casanare<sup>4</sup>, se encuentra que la cobertura en salud, educación y servicios públicos es del 100%. Además de la educación gratuita, hay cursos pagados por la administración para que la comunidad estudie dos horas diarias de inglés y cuente con acceso a Internet gratuito.

En 2006 Castilla La Nueva recibió el primer lugar del Premio latinoamericano de ciudades digitales, en la categoría de

población pequeña, que otorgó la Asociación Hispanoamericana del Centro de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones. De acuerdo con la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, mientras que la penetración de Internet alcanza el 13,2% en el país, en Castilla La Nueva es del 100%. De igual manera, la administración municipal está impulsando alternativas productivas que le permitan aumentar sus ingresos tributarios en el largo plazo y asegurar la economía para cuando no se cuente con las reservas petroleras.

*En Colombia un ejemplo positivo lo constituye Castilla La Nueva, en el departamento del Meta. El 86% de los ingresos de este municipio de 8.500 habitantes provienen de regalías de la explotación de petróleo en su territorio. La cobertura en salud, educación y servicios públicos es del 100%. Además de la educación gratuita, hay cursos pagados por la administración para que la comunidad estudie dos horas diarias de inglés y cuente con acceso a Internet gratuito.*

## **II. FINANZAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL 2000-2005**

Esta sección realiza un análisis de las finanzas públicas del gobierno del Cesar durante 2000 a 2005, a partir de las ejecuciones presupuestales suministradas por el Departamento Nacional de Planeación. Las cifras están expresadas en pesos de 2005. Para realizar un análisis

---

<sup>3</sup> Información tomada del artículo "Lecciones de buena gestión: en solo tres años Castilla La Nueva ha sido destacada por el buen manejo de las regalías. La educación y el acceso a la tecnología son la base del progreso", en revista *Dinero*, edición 276, abril 27 de 2007.

<sup>4</sup> Es importante aclarar que en 2005 Castilla La Nueva tuvo unas regalías per cápita que fueron, aproximadamente, 3 y 2,5 veces más grandes que las de La Jagua y Aguazul, respectivamente.

comparativo se han agregado los ingresos y gastos de todos los gobiernos departamentales, los cuales, en algunos casos, sirven de patrón para cotejar las finanzas del Cesar.

Una primera revisión de la evolución de los ingresos y gastos del gobierno departamental, incluidos en el Cuadro 1, muestra que el departamento, con excepción del año 2001, ha registrado superávit durante el período analizado. Se debe destacar el buen manejo de las finanzas en años pasados, pues el Cesar experimentó una crisis fiscal severa durante la década de los noventa, lo cual le obligó a iniciar un programa de saneamiento fiscal con el Ministerio de Hacienda en el período 2000-2004.

El buen comportamiento fiscal del departamento se refleja en la mejoría registrada en el indicador de desempeño fiscal del DNP durante 2000 a 2005. En 2001 el Cesar ocupó la posición 24 entre los departamentos, con un indicador de 54,34. Para el año 2004 ascendió hasta la segunda posición, con un indicador de 68,79, y a pesar del descenso en 2005 (67,21), se mantuvo entre los diez departamentos con mejor desempeño fiscal<sup>5</sup>.

Por el lado de los ingresos, como puede observarse en el Cuadro 2, los rubros de mayor participación son las transferencias y las regalías, los cuales representaron aproximadamente el 82% de los ingresos totales del departamento. En el transcurso de los años estudiados se produjo un

**Cuadro 1**  
**Ingresos y gastos del departamento del Cesar, 2000-2005**  
(millones de pesos de 2005)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ingresos totales</b>	<b>225.020</b>	<b>255.488</b>	<b>254.502</b>	<b>242.278</b>	<b>290.147</b>	<b>349.304</b>
Corrientes	37.115	29.004	37.858	50.066	49.293	54.379
Tributarios	33.267	27.357	37.333	49.310	45.318	53.552
No tributarios	3.849	1.647	526	756	3.975	827
Transferencias	163.946	193.256	165.194	127.106	177.807	199.086
Regalías	19.505	29.477	43.394	50.933	59.920	90.007
Otros	4.454	3.752	8.055	14.173	3.127	5.831
<b>Gastos totales</b>	<b>200.114</b>	<b>260.868</b>	<b>214.292</b>	<b>193.537</b>	<b>259.164</b>	<b>319.196</b>
Funcionamiento	32.201	34.188	21.870	22.610	18.858	27.057
Inversión	164.965	221.378	188.917	168.319	240.104	292.107
Servicio de la deuda	2.948	5.302	3.505	2.607	202	33
<b>Déficit o superávit</b>	<b>24.906</b>	<b>-5.380</b>	<b>40.210</b>	<b>48.742</b>	<b>30.983</b>	<b>30.107</b>

Fuente: estimaciones del autor con base en DNP.

<sup>5</sup> El indicador de desempeño fiscal varía entre 0 y 100, donde 0 es el menor valor. Para mayor información, consulte DNP (2004 y 2006).

Cuadro 2  
**Ingresos y gastos del departamento del Cesar, 2000-2005**  
 (participación porcentual por sectores)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ingresos totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Corrientes	16,5	11,4	14,9	20,7	17,0	15,6
Transferencias	72,9	75,6	64,9	52,5	61,3	57,0
Regalías	8,7	11,5	17,1	21,0	20,7	25,8
Otros	2,0	1,5	3,2	5,8	1,1	1,7
<b>Gastos totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Funcionamiento	16,1	13,1	10,2	11,7	7,3	8,5
Inversión	82,4	84,9	88,2	87,0	92,6	91,5
Servicio de la deuda	1,5	2,0	1,6	1,3	0,1	0,0

Fuente: estimaciones del autor con base en DNP.

cambio en la participación de estas dos fuentes de ingresos: mientras que las transferencias disminuyeron su representación del 72,9% en 2000 al 57% en 2005, las regalías aumentaron del 8,7% al 25,8%. Los ingresos corrientes, por su parte, representaron un 16%, y los otros lo hicieron 1,7%, en 2005.

Estos cambios son el resultado de las dinámicas de los diferentes rubros de ingreso. Como resultado de los incrementos en la producción carbonífera, el crecimiento promedio anual de las regalías fue del 36,7%. A su vez, las transferencias, gracias a las reformas introducidas al inicio de la década, crecieron solo al 6,7% promedio anual.

En cuanto a los gastos, los de funcionamiento redujeron su participación del 16,1% de los gastos totales en 2000 al 8,5% en 2005. Paralelo a este descenso, se registró un incremento en la participación

de las inversiones en el total del gasto, del 82,4% en 2000 al 91,5% en 2005. El servicio de la deuda, por su parte, mantuvo una participación muy baja en los gastos totales durante los años analizados. Nuevamente se observa que los cambios en la composición del gasto reflejan las dinámicas de los diferentes rubros: los gastos de inversión crecieron a una tasa promedio anual del 14,6%, los de funcionamiento al 0,1% y el servicio de la deuda cayó al -31%.

Los indicadores de dependencia, incluidos en el Cuadro 3, permiten evaluar las relaciones de las diferentes fuentes de ingresos en el Cesar. En primer lugar se destaca la poca participación de los ingresos corrientes dentro de los totales departamentales. Aunque se depende mucho de las transferencias y de las regalías, nuevamente se observa el cambio en la composición de la dependencia entre estas dos fuentes, ya que el indicador entre

transferencias y gastos de inversión pasó del 99,4% en 2000 al 68,2% en 2005 y el de regalías y gastos de inversión lo hizo del 11,8% al 30,8%, durante los mismos años. En conclusión, el departamento continúa siendo dependiente de fuentes externas de ingreso y simplemente se dio una recomposición entre transferencias y regalías.

Una pregunta que surge es determinar si el comportamiento que registra el Cesar es similar al de otros departamentos del país. Para ello, comparamos al departamento con el patrón observado en el agregado de todos los gobiernos departamentales. Como puede verse en el Cuadro 4, la participación de los ingresos corrientes cesarenses es muy inferior

**Cuadro 3**  
**Indicadores de dependencia en el departamento del Cesar, 2000-2005**  
(porcentaje)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos corrientes/ingresos totales	16,5	11,4	14,9	20,7	17,0	15,6
Transferencias/ingresos totales	72,9	75,6	64,9	52,5	61,3	57,0
Transferencias/ingresos corrientes	441,7	666,3	436,3	253,9	360,7	366,1
Transferencias/gastos de inversión	99,4	87,3	87,4	75,5	74,1	68,2
Regalías/ingresos totales	8,7	11,5	17,1	21,0	20,7	25,8
Regalías/ingresos corrientes	52,6	101,6	114,6	101,7	121,6	165,5
Regalías/gastos de inversión	11,8	13,3	23,0	30,3	25,0	30,8

Fuente: estimaciones del autor con base en DNP.

**Cuadro 4**  
**Ingresos y gastos del Cesar y del total de los gobiernos departamentales, 2000-2005**  
(participación porcentual por sectores)

Rubro	2000		2005	
	Cesar	Total	Cesar	Total
<b>Ingresos totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Corrientes	16,5	32,3	15,6	32,8
Transferencias	72,9	47,1	57,0	48,2
Regalías	8,7	11,8	25,8	11,0
Otros	2,0	8,8	1,7	7,9
<b>Gastos totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Funcionamiento	16,1	21,6	8,5	15,3
Inversión	82,4	73,5	91,5	83,7
Servicio de la deuda	1,5	4,9	0,0	1,0

Fuente: estimaciones del autor con base en DNP.

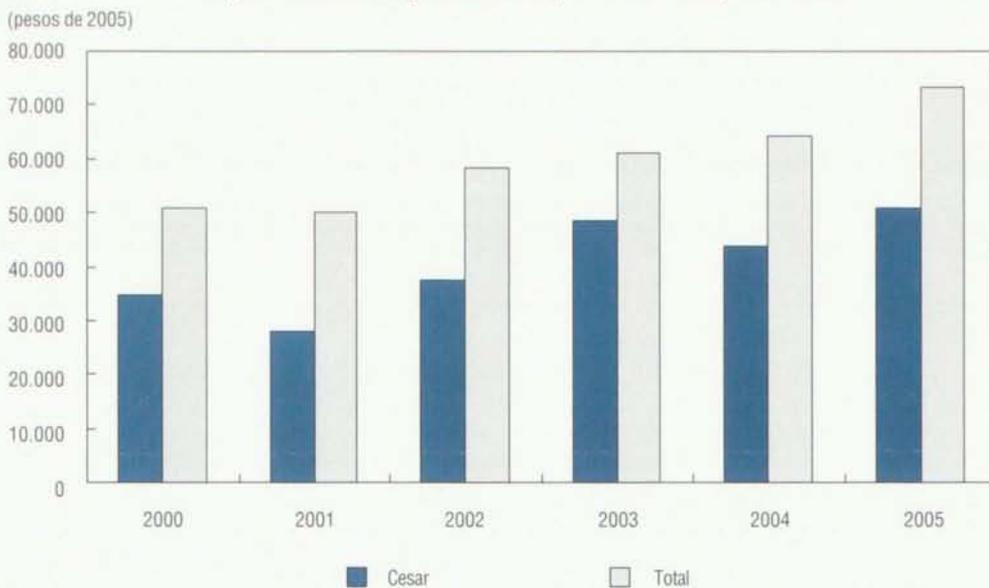
a la participación que tienen estos ingresos en el total nacional. Esto indica que la dependencia del Cesar de fuentes externas es superior a la observada en el promedio de los gobiernos departamentales.

Por su parte, la estructura del gasto muestra un comportamiento positivo cuando se compara con el agregado de otros departamentos. El Cuadro 4 muestra que la participación de los gastos de funcionamiento en el Cesar es inferior al promedio nacional en, aproximadamente, un 50%. A su vez, el aporte de los gastos de inversión cesarense a los gastos totales es mayor al registrado en el total nacional.

El componente de ingresos que muestra un comportamiento débil en el Cesar son los ingresos tributarios. Si se toman en términos per cápita (como los presentados en el Gráfico 1), se observa que el tributo por habitante en el Cesar es inferior al recaudado en el agregado de los gobiernos departamentales. A pesar del repunte registrado entre 2001 y 2005, el recaudo continuó siendo menor frente al total departamental. Como puede verse en el Gráfico 2, el ingreso tributario per cápita del Cesar se mantuvo, aproximadamente, un 30% por debajo del registrado en el agregado nacional.

Por el lado de los gastos, se encuentra que la participación de la inversión en el

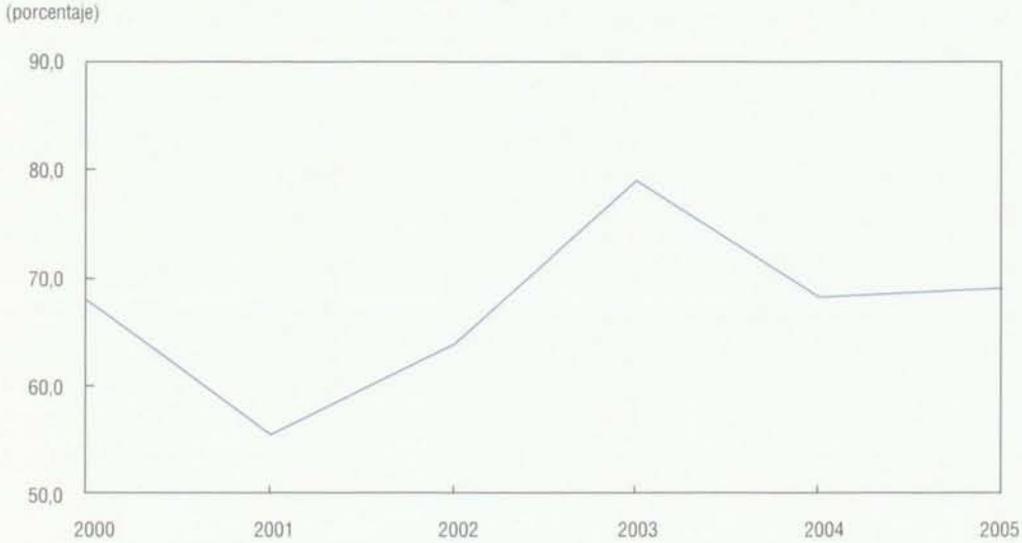
Gráfico 1  
Ingresos tributarios per cápita en el Cesar  
y en el total de gobiernos departamentales, 2000-2005



Fuente: estimaciones del autor con base en DNP y DANE.

Gráfico 2

**Ingreso tributario per cápita del Cesar como porcentaje del ingreso tributario per cápita del total de los gobiernos departamentales, 2000-2005**



Fuente: estimaciones del autor con base en DNP y DANE.

gasto total es relativamente mayor en el Cesar. El Cuadro 4 indica que en el departamento el 91,5% de dicho rubro se destinaba a la inversión en 2005, mientras que esa participación en el promedio del total de gobiernos departamentales llegaba al 83,7%. De igual forma, se observa que para ese año el porcentaje del total que representaron los gastos de funcionamiento en el Cesar (8,5%) fueron aproximadamente la mitad de lo que lo hicieron en el total de los gobiernos departamentales (15,3%).

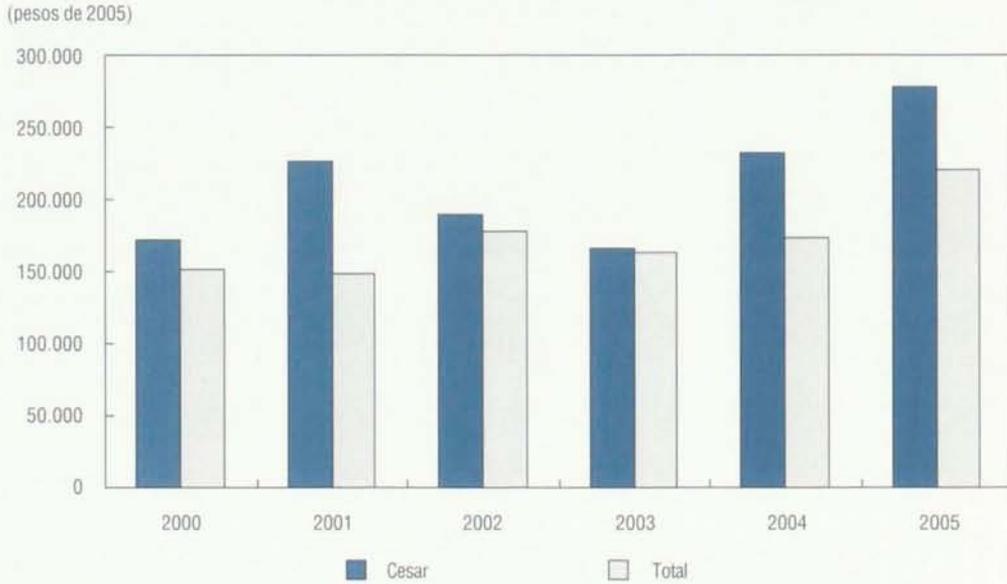
Al analizar la inversión per cápita durante 2000 a 2005 se encuentra que ésta ha sido mayor en el Cesar que en el promedio del agregado de los gobiernos departamentales. En términos generales, se

puede afirmar que aproximadamente la inversión per cápita cesarense se ubicó un 20% por encima de la total departamental (gráficos 3 y 4).

Como consecuencia de los comportamientos observados en el ingreso y la inversión per cápita en el Cesar, el Gráfico 5 muestra que la inversión en tal margen fue, en promedio, cinco veces el ingreso tributario per cápita. Este resultado reafirma nuevamente la alta dependencia que tienen los gastos de inversión cesarenses de fuentes externas como transferencias y regalías.

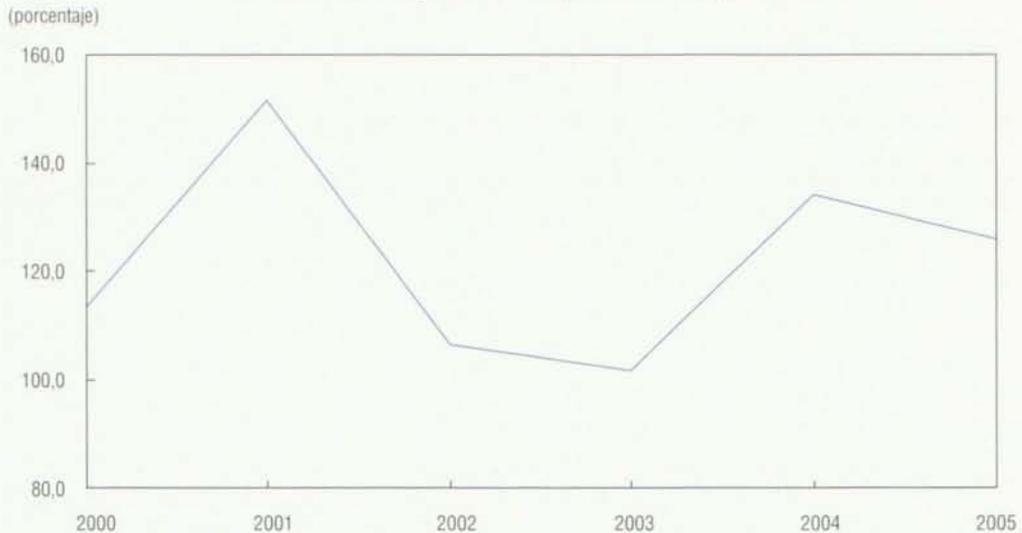
Los indicadores de ingreso y gasto con relación al PIB incluidos en el Cuadro 5 señalan que los ingresos y gastos totales

Gráfico 3  
**Inversión per cápita en el Cesar  
y en el total de gobiernos departamentales, 2000-2005**



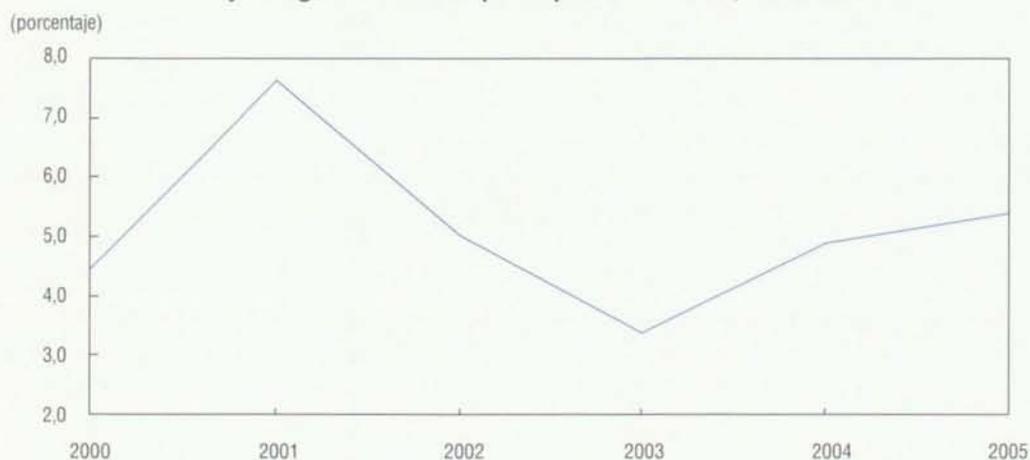
Fuente: estimaciones del autor con base en DNP y DANE.

Gráfico 4  
**Inversión per cápita del Cesar como porcentaje de la inversión per cápita  
del total de los gobiernos departamentales, 2000-2005**



Fuente: estimaciones del autor con base en DNP y DANE.

**Gráfico 5**  
**Relación entre inversión per cápita**  
**y el ingreso corriente per cápita en el Cesar, 2000-2005**



Fuente: estimaciones del autor con base en DNP y DANE.

**Cuadro 5**  
**Ingresos y gastos del Cesar y del total de gobiernos departamentales**  
**como porcentaje del PIB, 2000-2005**

Rubro por entidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ingresos corrientes</b>						
Cesar	0,93	0,67	0,87	0,99	0,93	0,98
Total	1,20	1,19	1,13	1,24	1,44	1,55
<b>Ingresos tributarios</b>						
Cesar	0,83	0,63	0,86	0,97	0,85	0,97
Total	0,90	0,89	1,04	1,06	1,08	1,19
<b>Ingresos por transferencias</b>						
Cesar	4,10	4,44	3,81	2,51	3,35	3,59
Total	1,72	2,02	2,37	1,97	2,28	2,16
<b>Ingresos de regalías</b>						
Cesar	0,49	0,68	1,00	1,00	1,13	1,62
Total	0,43	0,41	0,42	0,49	0,43	0,49
<b>Ingresos totales</b>						
Cesar	5,62	5,87	5,87	4,78	5,51	6,30
Total	3,65	3,84	4,17	3,95	4,33	4,47
<b>Gastos corrientes</b>						
Cesar	0,88	0,91	0,58	0,50	0,36	0,49
Total	0,97	0,82	0,92	0,96	0,85	0,69
<b>Gastos de inversión</b>						
Cesar	4,12	5,08	4,35	3,32	4,52	5,26
Total	2,68	2,65	3,16	2,83	2,91	3,57
<b>Gastos totales</b>						
Cesar	5,00	5,99	4,94	3,81	4,88	5,75
Total	3,65	3,46	4,08	3,79	3,76	4,27

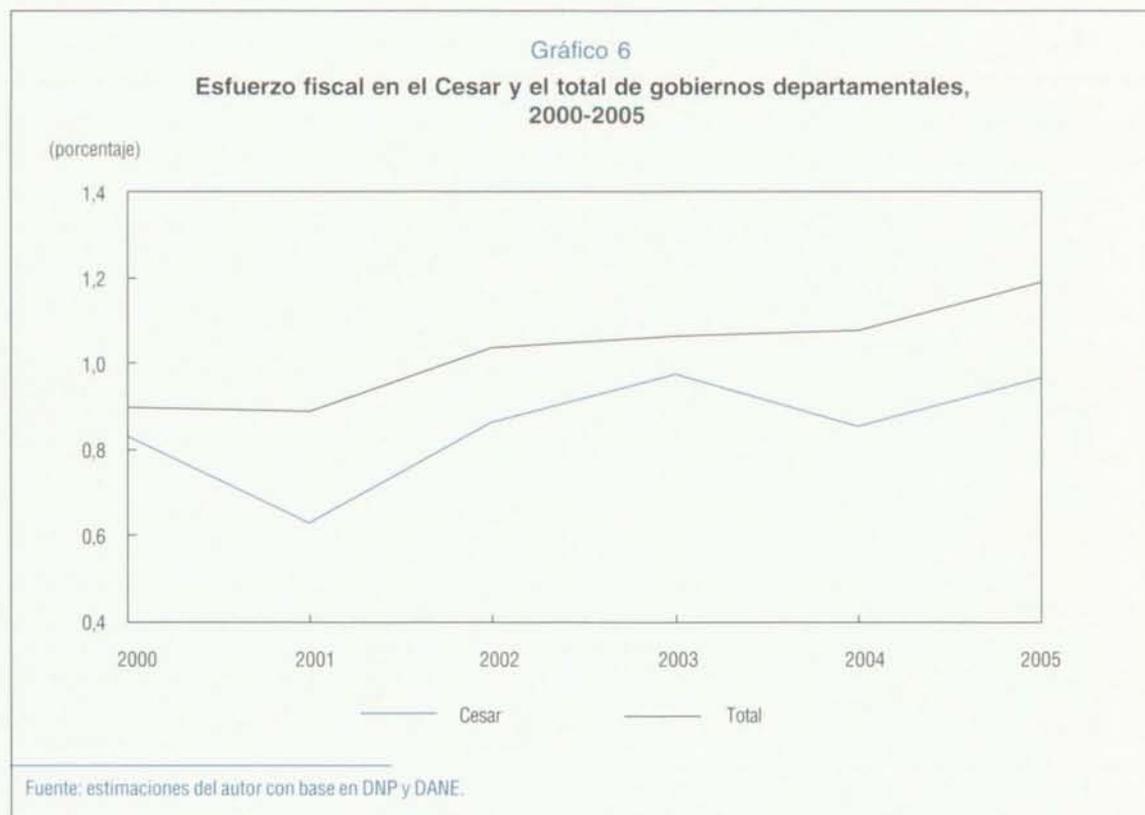
Fuente: estimaciones del autor con base en DNP.

como porcentaje del PIB en el Cesar son mayores que en el total de los gobiernos departamentales del país. En cuanto a los primeros, la relación es mayor en los ingresos por transferencias y regalías y menor en los corrientes y los tributarios. Los gastos, por su parte, muestran que la relación es mayor en los de inversión y menor en los de funcionamiento.

Finalmente, para tener en cuenta el nivel de desarrollo del ente territorial, se estimó un indicador de esfuerzo fiscal, el cual tiene en cuenta el recaudo tributario per cápita y el PIB per cápita. A partir de lo planteado por Acosta y Bird (2005) hemos definido como 'esfuerzo fiscal' la relación entre los dos valores señalados, y

comparamos el valor del Cesar con el estimado para el agregado de los gobiernos departamentales.

Como se puede apreciar en el Gráfico 6, el esfuerzo fiscal en el Cesar es inferior al registrado en el promedio del total de los gobiernos departamentales, es decir, que en dicho ente hay un margen importante para mejorar los ingresos fiscales. Por ejemplo, si analizamos el año 2005 encontramos que la participación de los ingresos tributarios del Cesar en el PIB estaba 0,23 puntos porcentuales (pp) por debajo de la participación que tuvieron estos ingresos en el total de los departamentos. Un incremento de 0,23% del PIB en el recaudo cesarense hubiese significado



\$3.884 millones (m) de 1994 adicionales en 2005. En otras palabras, si el departamento tributara el mismo porcentaje del PIB que hacen el total de gobiernos departamentales, los ingresos tributarios hubiesen sido \$20.526 m de 1994, en lugar de los \$16.642 m de 1994 que registró. Esto significa que el recaudo se incrementaría en un 23,3% con relación al tributo que efectivamente se dio.

Un hecho que ha sido reseñado por diversos autores es la debilidad de la base tributaria de los departamentos en el país. Bonet (2006)

señala que en el período 1984-2000 aproximadamente el 73% de los impuestos del país era recaudado por el Gobierno nacional, donde el IVA y el impuesto a la renta eran los más dinámicos. El 27% restante es colectado por los gobiernos departamentales y municipales; sin em-

*El esfuerzo fiscal en el Cesar es inferior al registrado en el promedio del total de los gobiernos departamentales, es decir, que en dicho ente hay un margen importante para mejorar los ingresos fiscales.*

bargo, gracias al mayor dinamismo de los impuestos municipales su participación aumentó del 10% en 1984 al 15% en 2000, mientras que los tributos departamentales redujeron su participación del 17% al 10% en el mismo período.

El Cuadro 6 contiene las principales fuentes de ingresos tributarios del gobierno departamental del Cesar para el período 2000-2005. La principal fuente de recursos en 2005 fue el impuesto a la cerveza, el cual, de acuerdo con

información suministrada por Fernando Benavides, asesor financiero de la Gobernación del Cesar, continuará aumentando su importancia en los próximos años gracias a las medidas de control de evasión que ha diseñado el gobierno departamental<sup>6</sup>.

Cuadro 6  
Principales ingresos tributarios del Cesar, 2000-2005  
(millones de pesos de 2005)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cerveza	10.781	11.159	17.331	18.468	15.754	21.014
Licores	4.503	7.002	6.414	10.316	7.630	6.949
Cigarrillo y tabaco	13.821	5.560	4.837	4.794	5.601	5.823
Registro y anotación	1.427	1.498	1.906	1.793	2.123	1.885
Timbre de vehículos	829	952	721	586	871	977
Otros	1.905	1.185	6.122	13.352	13.341	16.904
Total	33.267	27.357	37.333	49.310	45.318	53.552

Fuente: estimaciones del autor con base en DNP.

<sup>6</sup> Entrevista sostenida con Fernando Benavides, Valledupar, 8 de junio de 2007.

Como puede observarse en el Gráfico 7, los licores, a pesar de presentar altibajos a lo largo del período, mantienen su participación en el tiempo. Los impuestos a cigarrillos y tabacos redujeron su participación del 42% en 2000 al 11% en 2005. Gran parte de este descenso lo sopesaron otros impuestos, que pasaron del 6% al 32% en el mismo período. El tributo de mayor dinamismo dentro de los otros impuestos es la sobretasa a la gasolina, cuyo recaudo ha crecido en años recientes.

Al comparar la estructura tributaria del Cesar con la del agregado de los gobiernos departamentales en 2005, se encuentran algunas diferencias que merecen ser

destacadas. En primer lugar, se observa que el impuesto a la cerveza y los otros gravámenes tuvieron una importancia mayor en el departamento; por el contrario, los tributos a los licores, de registro y anotación y de timbre de vehículos, registraron una importancia relativa menor (Gráfico 8).

Un aspecto adicional que es importante mencionar al analizar el recaudo territorial son las limitaciones que presentan los sistemas tributarios departamentales en el país, que en algunos casos frenan el potencial de cobro de las entidades territoriales. Acosta y Bird (2005) consideran que la estructura tributaria departamental es

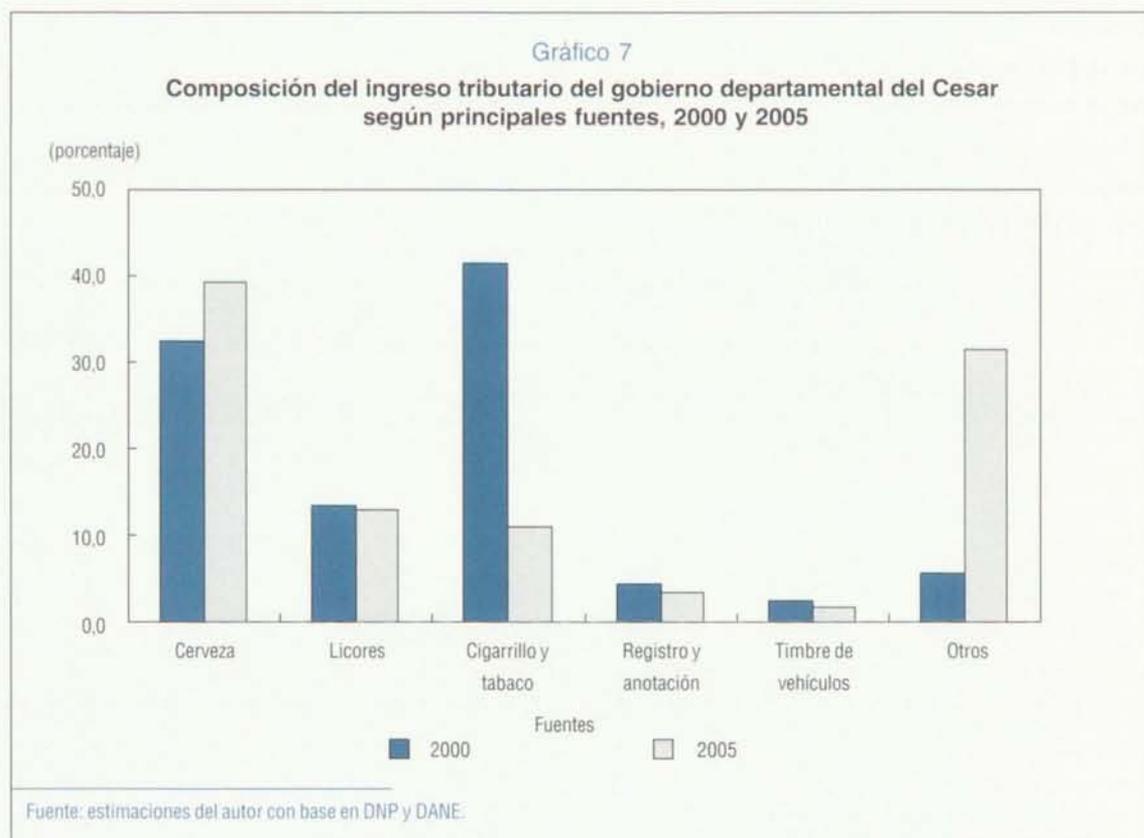
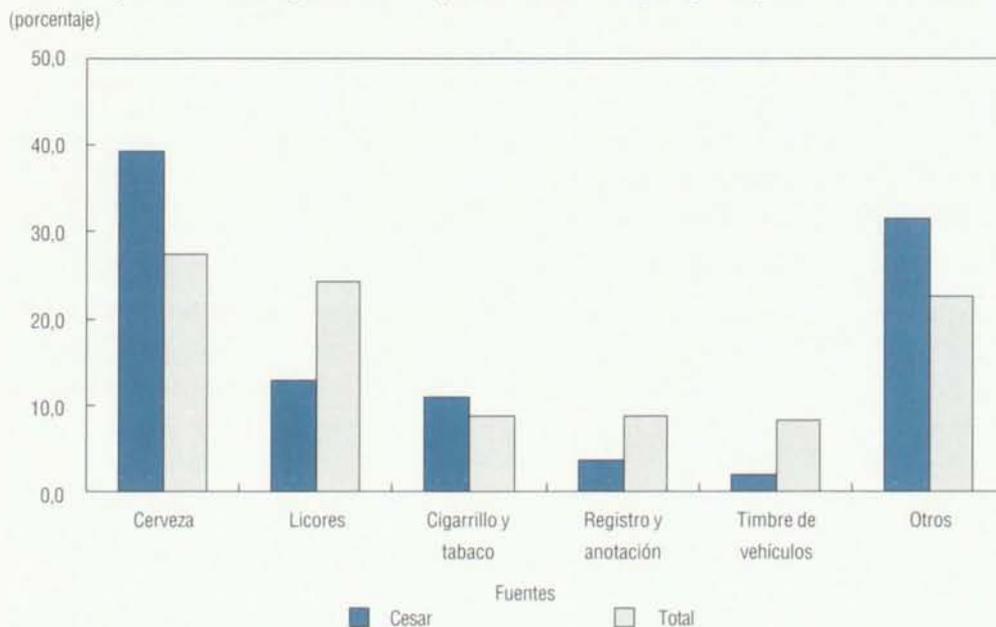


Gráfico 8  
**Composición del ingreso tributario en el Cesar  
 y en el total de gobiernos departamentales según principales fuentes, 2005**



Fuente: estimaciones del autor con base en DNP y DANE.

inadecuada e inflexible, ya que sus impuestos tienen tasas muy altas, bases relativamente pequeñas y enfrentan serios problemas de contrabando. Estos autores señalan que el sistema impositivo para los licores es extremadamente complicado: altas tasas que estimulan el contrabando y la falsificación de estampillas, disminuyendo los recaudos y fomentando la corrupción.

Diferentes autores han sugerido estrategias para mejorar el sistema tributario departamental. En general, las recomendaciones están orientadas a mejorar la administración, reducir las tasas, aclarar la base tributaria y, en lo posible, centralizar

el recaudo. Siguiendo lo planteado por Acosta y Bird (2005), consideramos que es conveniente abolir el monopolio estatal que tienen los departamentos sobre los licores; así, se debe autorizar el mercado libre de los licores nacionales, permitiendo su producción y distribución en los diferentes departamentos. Sería adecuado también que el recaudo del tributo se realice en las empresas productoras, de acuerdo con el destino territorial del producto. Acosta y Bird también sugieren que es necesario aclarar la base del impuesto al cigarrillo, considerando el precio de venta en el territorio de distribución. Adicionalmente, se requiere fortalecer las loterías departamentales para convertirlas en una

---

fuerza sólida de recursos, mejorando la gestión administrativa y eliminando los elementos de corrupción involucrados.

Aun considerando esta debilidad en la base tributaria departamental, la evidencia deja espacio para poder generar incrementos en el recaudo tributario del Cesar. Este debe ser un elemento importante del debate en el departamento, pues la dependencia que tiene la inversión de fuentes externas de financiación, especialmente de las regalías, pone en alto riesgo la estabilidad fiscal de largo plazo. Estos recursos tienen una vigencia limitada en el tiempo que depende de la explotación de mineral; adicionalmente, esta fuente puede verse afectada por factores exógenos, como el precio del carbón en el mercado mundial y la tasa de cambio. El hecho de que las inversiones dependan en un gran porcentaje de estos fondos le introduce una gran fragilidad a las finanzas públicas departamentales en el mediano y largo plazos. Fortalecer la capacidad tributaria local debe ser una política bandera del gobierno cesarense en los próximos años. Una acción de política deseable sería la inversión parcial de las regalías en la modernización del aparato tributario de los gobiernos departamental y

municipal, que permita fortalecer el recaudo local.

### **III. PROYECCIONES DE INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL 2007-2017**

Esta sección realiza una proyección de los ingresos y gastos del gobierno departamental para el período 2007-2017. El propósito principal es tener una aproximación a los recursos con que contará el departamento en los próximos años y luego, por medio de un modelo de asignación de gasto, determinar los costos de atención de los sectores básicos (salud, educación, acueducto y alcantarillado) en los diferentes municipios del departamento. Se pretende, de esta manera, realizar un

ejercicio que permita acercarse a los ingresos con que contará el Cesar, a los gastos requeridos para lograr coberturas del 100% en los servicios básicos y, finalmente, a los saldos con que contará para impulsar la inversión económica y social que consolide un progreso de largo plazo.

En la medida en que existe una alta incertidumbre sobre el comportamiento de la tasa de cambio, se ha preferido

*La dependencia que tiene la inversión de fuentes externas de financiación, especialmente de las regalías, pone en alto riesgo la estabilidad fiscal de largo plazo. Estos recursos tienen una vigencia limitada en el tiempo que depende de la explotación de mineral; adicionalmente, esta fuente puede verse afectada por factores exógenos, como el precio del carbón en el mercado mundial y la tasa de cambio.*

expresar las cifras en dólares de 2006. Para ello se asume una tasa de cambio de \$2.358 por dólar, la cual corresponde a la tasa nominal promedio para ese año. Los valores existentes para las diferentes variables en 2006 se convirtieron a dólares de ese año utilizando esta tasa de cambio. A partir de ellos se realizaron las proyecciones de acuerdo con una serie de supuestos, los cuales se describen a continuación.

### A. Proyección de los ingresos del gobierno departamental

Para realizar la proyección de los ingresos, estos se han agrupado en cinco fuentes: tributarios, sistema general de participaciones (SGP), regalías, compensaciones y otros. Este último corresponde a los ingresos no tributarios, donde se encuentran los de propiedades que tenga el gobierno departamental, por servicios y

operaciones y los provenientes de cofinanciación, entre otros. Para cada una de las diferentes fuentes se han diseñado escenarios de pronóstico distintos.

Para estimar los valores iniciales de los ingresos para el año 2006 se tomaron las estadísticas de la situación fiscal del gobierno central departamental reportadas por el Banco de la República y se le aplicó la tasa de cambio seleccionada para calcular los valores en dólares de ese año<sup>7</sup>.

En el caso de los ingresos tributarios, una vez estimados los valores iniciales para cada tributo en dólares de 2006 se aplicaron los supuestos sobre el crecimiento de las diferentes fuentes contempladas en el marco fiscal, suministrados por la Gobernación del Cesar. Los resultados para 2006 y la proyección 2007-2017 se incluyen en el Cuadro 7.

**Cuadro 7**  
**Proyección de los ingresos tributarios del gobierno departamental del Cesar, 2007-2017**  
(millones de dólares de 2006)

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cigarrillos	2,7	2,8	2,9	3,0	3,2	3,3	3,4	3,6	3,7	3,9	4,0	4,2
Cerveza	10,6	11,9	12,6	13,3	14,0	14,8	15,6	16,4	17,3	18,3	19,3	20,4
Licores	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1	3,3	3,4	3,6
Timbre, circulación y tránsito	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1
Registro y anotación	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Sobretasa a la gasolina	3,6	3,9	4,2	4,4	4,6	4,8	5,1	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5
Otros	1,6	1,7	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,5	3,8
<b>Total</b>	<b>22,4</b>	<b>24,4</b>	<b>25,8</b>	<b>27,1</b>	<b>28,5</b>	<b>29,9</b>	<b>31,5</b>	<b>33,1</b>	<b>34,8</b>	<b>36,6</b>	<b>38,5</b>	<b>40,6</b>

Fuente: estimaciones del autor.

<sup>7</sup> Debido a que al momento de la elaboración del trabajo la base de datos del DNP sólo se encontraba disponible hasta el año 2005, se tomaron los ingresos reportados por el Banco de la República para 2006. En las cuentas de ingresos las dos fuentes reportan resultados similares.

El SGP se estimó a partir del valor inicial calculado para 2006 y aumentado con las tasas de crecimiento reales vigentes en las legislaciones que lo regulan: 2,5% para 2007, de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2001, 4% para 2008 y 2009, 3,5% para 2010 y 3% para el período 2011-2017, conforme el Acto Legislativo 04 de 2007, recientemente aprobado en el Congreso de la República.

Por su parte, las regalías y compensaciones se toman del ejercicio realizado por Hernández (2007). Finalmente, los otros ingresos se proyectaron utilizando la tasa de crecimiento promedio registrada para el período 2000-2006 (los resultados están incluidos en el Cuadro 8).

## B. Proyección de los gastos del gobierno departamental

Para realizar esta proyección los gastos se han dividido en dos grupos. En primer lugar, se estimó el costo de alcanzar coberturas del 100% en las áreas señaladas por

las reglamentaciones vigentes en regalías: saneamiento básico (acueducto, alcantarillado y manejo de residuos sólidos), educación, salud y mortalidad infantil. Posteriormente, se estimaron los gastos operativos del gobierno departamental, los cuales incluyen los gastos de funcionamiento tradicional, así como aquellos contemplados en las reglamentaciones de los recursos de regalías: interventoría técnica, operación y puesta en marcha de los proyectos, Ingeominas y Fonpet.

Los costos de lograr coberturas totales en saneamiento básico se estimaron a partir de lo contemplado en el proyecto "Agua pa' todos", que actualmente adelanta la Gobernación del Cesar, cuyo propósito es mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Las metas son alcanzar coberturas urbanas del 95% en acueducto, alcantarillado y aseo en los tres primeros años, mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, conformar y consolidar entidades

Cuadro 8  
Proyección de los ingresos totales del gobierno departamental del Cesar según fuente, 2007-2017  
(millones de dólares de 2006)

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos tributarios	22,4	24,4	25,8	27,1	28,5	29,9	31,5	33,1	34,8	36,6	38,5	40,6
SGP	85,1	87,2	90,7	94,4	97,7	100,6	103,6	106,7	109,9	113,2	116,6	120,1
Regalías	46,9	48,0	50,0	50,0	50,0	52,0	51,0	49,0	48,0	46,0	44,0	43,0
Compensaciones	0,0	0,4	3,2	4,5	8,7	8,4	8,2	7,7	7,6	7,5	7,5	7,4
Otros	20,7	21,9	23,2	24,6	26,1	27,7	29,3	31,1	33,0	34,9	37,0	39,3
<b>Total</b>	<b>175,1</b>	<b>182,0</b>	<b>192,9</b>	<b>200,6</b>	<b>210,9</b>	<b>218,6</b>	<b>223,6</b>	<b>227,6</b>	<b>233,3</b>	<b>238,3</b>	<b>243,7</b>	<b>250,3</b>

Fuente: estimaciones del autor.

prestadoras de los servicios para que sean autónomas y eficientes<sup>8</sup>.

El proyecto tiene un costo total de US\$100,7 m: US\$42,5 m de un crédito de la Corporación Andina de Fomento (CAF), US\$38,6 m que provienen del SGP asignado para el sector en cada municipio, US\$16,5 m de regalías del departamento y US\$3,1 m de recursos de la Nación. De acuerdo con el documento Conpes 3393 de 2005, se tienen contempladas dos etapas en el proyecto. La primera es de tres años y se invertirán US\$70 m: US\$16,7 m de la Gobernación, US\$7,7 m del SGP de los municipios, US\$3,1 m de la Nación y US\$42,5 m de la CAF. La segunda tendrá una duración de siete años y plantea inversiones por US\$30,7 m: US\$1,9 m de la

Gobernación y US\$28,8 m del SGP de los municipios. A partir de estos plazos y la amortización del crédito de la CAF, se construyó el flujo de caja de los desembolsos del gobierno departamental (consignados en el Cuadro 9).

En educación se estimó el costo de prestación del servicio al total de la población objetivo, que se determinó como aquellos en el rango de edades entre 5 y 17 años. A partir de la población conciliada reportada por el censo de 2005 se determinó la estructura de edades para seleccionar la meta de cobertura. Adicionalmente, se estimó la tasa de crecimiento entre el censo de 1993 y el de 2005 del departamento (0,73%), para proyectar la población hacia los años siguientes.

Cuadro 9  
Proyección de los desembolsos del gobierno departamental  
en el proyecto "Agua pa' todos", 2007-2017  
(millones de dólares de 2006)

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aporte de la Gobernación al proyecto en la primera fase	4,7	6,0	6,0									
Aporte de la Gobernación al proyecto en la segunda fase				0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2		
Amortización del capital				8,5	8,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Intereses				2,9	2,3	1,7	1,5	1,2	1,0	0,7	0,5	0,2
Comisión de compromiso		0,2	0,1									
<b>Costo total cobertura urbana del 95%</b>	<b>4,7</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>11,8</b>	<b>11,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,1</b>	<b>4,8</b>	<b>4,6</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>

**Nota:** la amortización del capital se realizó considerando que las primeras cuatro cuotas deben ser equivalentes al 40% del monto total del préstamo y que las 14 restantes al 60% del mismo. La tasa Libor utilizada fue de 5,08% que corresponde a la mediana observada en el periodo 01-1997 a 05-2007. La comisión de compromiso corresponde al 0,75% anual aplicado sobre los saldos no desembolsados del crédito.

Fuente: estimaciones del autor.

<sup>8</sup> La meta mínima en acueducto y alcantarillado es del 70%, según el Decreto 1747 de 1995.

---

Los resultados obtenidos en 2006 mostraron una población en el Cesar de 909.925 personas y en edad escolar 280.876 jóvenes.

En relación con el costo por alumno, seguimos lo planteado por Hernández (2007, Anexo 3, Cuadro 16) para los municipios mineros. En preescolar y primaria se asume un costo por estudiante de US\$754: US\$418 para matrícula y mejora de calidad, US\$280 para alimentación y US\$57 para dotación de textos, uniformes y calzado. Por su parte, para secundaria y media se considera que el valor por alumno asciende a US\$923: US\$425 para matrícula y mejora de calidad, US\$441 para alimentación y US\$57 para dotación.

En materia educativa este tipo de programa pretende estimular el ingreso de aquellos que se encuentran por fuera del sistema y garantizar la permanencia de los estudiantes en el sector. El costo por matrícula se aproxima al valor per cápita usado en la estimación del SGP para educación en 2007. Con el fin de determinar el valor de la alimentación se supone que el programa atendería durante 260 días al año a los beneficiarios con desayuno y almuerzo, a un costo diario de \$2.500 para preescolar y primaria, y \$4.000 en secundaria y media. Finalmente, los costos de la dotación de textos, uniformes y calzado se tomaron del informe *Cesar: educación que genera equidad* (véase Hernández, 2007).

Se excluye Valledupar en el cálculo del sector educación, por ser un municipio certificado que maneja sus recursos, junto con los cuatro municipios productores: La Jagua, Chiriguaná, El Paso y Becerril, ya que dispone de recursos suficientes para asumir los costos de estos programas (las proyecciones por municipios se encuentran en el Cuadro 10).

El valor de prestación del servicio de salud se estimó a partir de la población afiliada al régimen subsidiado en el departamento para 2006, cifra suministrada por la Secretaría de Salud del Cesar. Los registros indican que 735.167 personas estaban afiliadas, lo que corresponde al 81% de sus habitantes. Consideramos que este valor es bastante significativo, en especial si tenemos en cuenta que, de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 2005, la población pobre ascendería a 400.367 personas. Por tal razón hemos asumido que los afiliados al régimen subsidiado en la actualidad corresponden a la población objetivo y no es necesario ampliar la cobertura<sup>9</sup>.

En cuanto a los costos, se estimó uno per cápita promedio para la población pobre subsidiada de US\$100, que se aproxima al costo per cápita de la afiliación al régimen subsidiado incluida en la liquidación del SGP para salud en 2007. Adicionalmente, se contempla que existen diferentes fuentes de financiamiento

---

<sup>9</sup> Para realizar las proyecciones se asume que esta población crecerá a la tasa intercensal estimada para el departamento (0,73% anual).

**Cuadro 10**  
**Costos de atención de la población objetivo**  
**en el sector educativo por municipio, 2006-2007**  
(millones de pesos de 2006)

Municipios	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aguachica	21,5	21,6	21,8	21,9	22,1	22,2	22,4	22,5	22,7	22,9	23,0	23,2
Agustín Codazzi	14,4	14,5	14,6	14,7	14,8	14,9	15,0	15,1	15,2	15,4	15,5	15,6
Astrea	5,3	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5	5,5	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7
Bosconia	8,4	8,4	8,5	8,5	8,6	8,7	8,7	8,8	8,8	8,9	9,0	9,0
Chimichagua	8,9	9,0	9,0	9,1	9,2	9,2	9,3	9,4	9,4	9,5	9,6	9,6
Curumani	7,6	7,7	7,7	7,8	7,8	7,9	7,9	8,0	8,0	8,1	8,2	8,2
El Copey	6,8	6,8	6,9	6,9	7,0	7,0	7,1	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3
Gamarra	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8
González	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
La Gloria	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1
Manaure	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pailitas	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1
Pelaya	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5
Pueblo Bello	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6
Río de Oro	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2
La Paz	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4
San Alberto	5,5	5,5	5,5	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7	5,8	5,8	5,9	5,9
San Diego	5,2	5,2	5,2	5,3	5,3	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5	5,5	5,6
San Martín	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8
Tamalameque	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	5,0
<b>Costo total en educación</b>	<b>127,4</b>	<b>122,4</b>	<b>123,2</b>	<b>124,1</b>	<b>125,0</b>	<b>125,8</b>	<b>126,7</b>	<b>127,6</b>	<b>128,5</b>	<b>129,4</b>	<b>130,3</b>	<b>131,2</b>

**Nota:** excluye Valledupar y los cuatro municipios mineros (La Jagua, Becerril, Chiriguana y El Paso).

Fuente: estimaciones del autor.

del sector salud a nivel departamental. Con base en la información del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) se estimó lo aportado por los municipios, lo proveniente del SGP y los recursos del Fosyga para 2006. A partir del costo total estimado para cada año, el cual resulta de multiplicar la población afiliada por el costo per cápita, se asumió que los recursos del Fosyga y de los municipios se mantienen igual a los de 2006, y que el SGP crece a las tasas vigentes en las reglamentaciones existentes. De esta manera, el aporte del departamento será el valor que faltaría

para cubrir el costo total, una vez descontadas las otras fuentes (Cuadro 11).

Para mantener en menos del 1% la tasa de mortalidad infantil se implementará un programa de atención a la mujer embarazada, focalizado en aquella población de alto riesgo. A partir de Hernández (2007) se asume que la tasa de nacidos vivos es el 2,5% de la población, y que de ellos el 10% se considera en riesgo, los cuales serían la meta de cobertura de este programa. Se calcula que el costo por infante en riesgo es de US\$2.800, los cuales se utilizarán en

**Cuadro 11**  
**Proyección de costos de atención en salud a la población pobre**  
**afiliada al régimen subsidiado del Cesar, 2006-2007**

(millones de dólares de 2006)

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Costo total	73,5	74,0	74,5	75,1	75,6	76,1	76,7	77,2	77,7	78,3	78,8	79,4
B. SGP	28,8	29,9	31,1	32,2	33,2	34,1	35,2	36,2	37,3	38,4	39,6	39,6
C. Fosyga	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8
D. Recursos propios de los municipios	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
<b>E. Departamento (E = A - B - C - D)</b>	<b>23,8</b>	<b>23,2</b>	<b>22,5</b>	<b>21,9</b>	<b>21,5</b>	<b>21,0</b>	<b>20,5</b>	<b>20,0</b>	<b>19,5</b>	<b>18,9</b>	<b>18,3</b>	<b>18,8</b>

Fuente: estimaciones del autor.

**Cuadro 12**  
**Proyección de costos de las coberturas básicas**  
**que asume el gobierno departamental del Cesar, 2007-2017**

(millones de dólares de 2006)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saneamiento básico	6,2	6,1	11,8	11,2	5,6	5,3	5,1	4,8	4,6	4,1	3,8
Educación	127,4	122,4	123,2	124,1	125,0	125,8	126,7	127,6	128,5	129,4	130,3
Salud	23,2	22,5	21,9	21,5	21,0	20,5	20,0	19,5	18,9	18,3	18,8
Mortalidad infantil	5,9	5,9	5,9	6,0	6,0	6,1	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2
<b>Costos de coberturas básicas</b>	<b>162,5</b>	<b>156,8</b>	<b>162,9</b>	<b>162,8</b>	<b>157,6</b>	<b>157,8</b>	<b>157,9</b>	<b>158,0</b>	<b>158,1</b>	<b>158,0</b>	<b>159,2</b>

Fuente: estimaciones del autor.

la atención médica pre y posparto durante 16 meses y suplemento alimentario para las madres gestantes y bebés en riesgo de desnutrición.

Finalmente, el Cuadro 13 contiene los gastos operativos que debe asumir el Cesar para ejecutar estos recursos. En primer lugar, se ha estimado el valor de los gastos de funcionamiento regulares del gobierno central departamental. La evolución de la relación entre estos y los

ingresos totales en los últimos años tiene una mediana del 9%, la cual fue utilizada para proyectar los valores del período 2007-2017.

El costo de la interventoría técnica de los proyectos, sus gastos de operación y puesta en marcha, y los giros al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), no deben superar el 5% de las regalías del departamento en cada caso, de acuerdo con la reglamentación vigente. En

**Cuadro 13**  
**Proyección de los gastos operativos del gobierno departamental del Cesar, 2007-2017**  
(millones de dólares de 2006)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Funcionamiento	16,3	17,3	18,0	18,9	19,6	20,0	20,4	20,9	21,4	21,8	22,4
Interventoría técnica	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	2,0
Operación y puesta en marcha	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
Ingeominas	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
Fonpet	2,4	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2
<b>Total gastos operativos</b>	<b>23,3</b>	<b>24,5</b>	<b>25,2</b>	<b>26,2</b>	<b>27,1</b>	<b>27,4</b>	<b>27,5</b>	<b>27,9</b>	<b>28,0</b>	<b>28,2</b>	<b>28,7</b>

Fuente: estimaciones del autor.

cuanto a los gastos de operación y puesta en marcha, la Ley 756 de 2002 establece que el 50% de estos debe destinarse para sufragar los costos de manejo y a la administración que tengan las entidades nacionales a cuyo cargo esté el recaudo y distribución de regalías y compensaciones. Para el carbón, Ingeominas es la entidad encargada de estas funciones y, por tanto, debe recibir un 2,5% de las regalías<sup>10</sup>.

### C. Recursos disponibles del gobierno departamental

El propósito final de las proyecciones era determinar los recursos disponibles para inversión con que contaría el gobierno departamental. De acuerdo con los cálculos, los cuales se encuentran en el Cuadro 14, se tendrían proyectados unos ingresos totales por US\$2.241,9 m de 2006 para el período 2007-2017. A pesar del fuerte incremento de los recursos de regalías, la principal fuente de

financiamiento continuará siendo el SGP, ya que el 47% de los ingresos provienen de esta. Las regalías y compensaciones aportarían el 25% y los ingresos tributarios y los otros ingresos un 14% cada uno.

Los gastos totales para todo el período ascenderían a US\$2.045,9 m de 2006, de los cuales el 85,6% están dirigidos a cubrir los costos de las atenciones básicas en educación, salud, saneamiento y reducción de mortalidad infantil. El 10,6% de los gastos totales corresponderían a las expensas de funcionamiento, mientras que la suma de la interventoría técnica, la operación y puesta en marcha y los giros a Ingeominas y al Fonpet representarían el 3,8% de los gastos totales.

Los resultados indican que el gobierno departamental contaría en los próximos años con un flujo de recursos, una vez se logren coberturas plenas en los sectores prioritarios. Las estimaciones señalan que

<sup>10</sup> Para estimar los valores por concepto de interventoría y gastos de operación se toman los beneficios fiscales netos, que corresponden a las regalías y compensaciones totales, descontando el 5% destinado al Fonpet.

**Cuadro 14**  
**Ingresos y gastos del gobierno departamental del Cesar, 2007-2017**  
(millones de dólares de 2006)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<b>Ingresos</b>												
Tributarios	24,4	25,8	27,1	28,5	29,9	31,5	33,1	34,8	36,6	38,5	40,6	350,8
SGP	87,2	90,7	94,4	97,7	100,6	103,6	106,7	109,9	113,2	116,6	120,1	1140,7
Regalías	48,0	50,0	50,0	50,0	52,0	51,0	49,0	48,0	46,0	44,0	43,0	531,0
Compensaciones	0,4	3,2	4,5	8,7	8,4	8,2	7,7	7,6	7,5	7,5	7,4	71,1
Otros	21,9	23,2	24,6	26,1	27,7	29,3	31,1	33,0	34,9	37,0	39,3	328,3
<b>Total de ingresos</b>	<b>182,0</b>	<b>192,9</b>	<b>200,6</b>	<b>210,9</b>	<b>218,6</b>	<b>223,6</b>	<b>227,6</b>	<b>233,3</b>	<b>238,3</b>	<b>243,7</b>	<b>250,3</b>	<b>2.421,9</b>
<b>Gastos</b>												
Funcionamiento	16,3	17,3	18,0	18,9	19,6	20,0	20,4	20,9	21,4	21,8	22,4	217,1
Interventoría técnica	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	2,0	25,2
Operación y puesta en marcha	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	12,6
Ingeominas	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	12,6
Fonpet	2,4	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	26,6
Costo de las coberturas básicas	162,5	156,8	162,9	162,8	157,6	157,8	157,9	158,0	158,1	158,0	159,2	1.751,8
<b>Total de gastos</b>	<b>185,8</b>	<b>181,4</b>	<b>188,1</b>	<b>188,9</b>	<b>184,7</b>	<b>185,2</b>	<b>185,4</b>	<b>185,9</b>	<b>186,2</b>	<b>186,2</b>	<b>187,9</b>	<b>2.045,9</b>
<b>Recursos disponibles para inversión</b>	<b>(3,8)</b>	<b>11,5</b>	<b>12,4</b>	<b>22,0</b>	<b>33,9</b>	<b>38,4</b>	<b>42,2</b>	<b>47,4</b>	<b>52,1</b>	<b>57,5</b>	<b>62,4</b>	<b>376,0</b>

Fuente: estimaciones del autor.

dichos recursos, durante todo el período de estudio, podrían ascender a US\$376 m de 2006. Estos fondos deben destinarse a la inversión económica y social que requiere el departamento para lograr un mejor nivel de vida para la población en el largo plazo. Sin lugar a dudas, este es el gran reto de política que enfrenta la dirigencia del departamento en los próximos años.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Son tres los mensajes más importantes que surgen de este trabajo. En primer lugar,

en el país son más las historias de despilfarro y malos manejos de las regalías que aquellas con administración adecuada de las mismas. El Cesar está comenzando su etapa de manejo de estos recursos y tiene el reto histórico de darle un buen uso. Segundo, gran parte del auge de inversiones que vive el departamento está soportado en fuentes externas (regalías, compensaciones y SGP), con lo que se requiere generar una mayor tributación local que le permita sostener este ritmo de inversiones en el largo plazo, una vez se agote la dotación de recursos naturales no renovables. Tercero, las proyecciones muestran que, una vez se logren coberturas totales en los

---

sectores básicos, el departamento contará con ciertos fondos destinados a desarrollar la inversión requerida para promover un progreso económico y social de largo plazo. Definir los proyectos de inversión estratégicos que requiere el Cesar se convierte en el reto de política que enfrentarán sus dirigentes en los próximos años.

Para consolidar ese desarrollo de largo plazo consideramos que el departamento debe fortalecer su capital humano; para esto, las proyecciones realizadas le entregan importantes recursos al sector para adelantar programas de aumento en coberturas, mejoras en la eficiencia interna e incrementos en la calidad. Contar con un recurso humano altamente calificado dotará al departamento con un factor de producción valioso y, a la vez, permitiría una mayor cohesión social en su territorio.

Otro aspecto es fomentar aquellos sectores productivos estratégicos que permitan generar empleos en el Cesar: en la medida en que se logre generar un empleo formal, se podrán reducir, por ejemplo, los recursos destinados a atender la población del régimen subsidiado en salud, aumentando los fondos disponibles para inversión con que contaría el gobierno departamental.

El diseño de programas que apoyen la inserción del carbón en la economía departamental, la innovación tecnológica en la ganadería, el desarrollo agroindustrial, la horticultura, entre otros, son estrategias viables en este campo. Todo este desarrollo debe estar acompañado por una política de sostenibilidad del medio ambiente que permita mantener un desarrollo agropecuario de largo plazo y asegure las fuentes de aguas necesarias en el futuro.

*Una vez se logren coberturas totales en los sectores básicos, el departamento contará con ciertos fondos destinados a desarrollar la inversión requerida para promover un progreso económico y social de largo plazo. Definir los proyectos de inversión estratégicos que requiere el Cesar se convierte en el reto de política que enfrentarán sus dirigentes en los próximos años.*

Lo anterior será posible en la medida en que se logre el buen uso de los recursos públicos. No nos referimos solamente a las regalías, también se requiere un manejo adecuado de los fondos del SGP y de los recursos propios del departamento. Si se quiere generar un recaudo importante de tributos es fundamental la administración transparente de los mis-

mos para motivar una cultura de pago. En materia de regalías y compensaciones, el control ciudadano sobre su ejecución debe ser prioridad del gobierno departamental y de los municipios productores. Apoyar iniciativas como el comité de seguimiento a las regalías con personal ajeno a las administraciones sería una buena herramienta de control de gestión.

Finalmente, la modernización del aparato tributario de los gobiernos municipales

---

y del departamental permitiría incrementar los recaudos tributarios locales. Estos aumentos serían fundamentales para garantizar la sostenibilidad de las finanzas

públicas del departamento. Una acción de política deseable en este frente es la inversión de recursos de regalías para este propósito.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, O. L.; Bird, R. M. "The Dilemma of Decentralization in Colombia", en R. M. Bird, J. M. Poterba y J. Slemrod (editor), *Fiscal Reform in Colombia*, The MIT Press, Cambridge-London, 2005.
- Benavides, J.; Carrasquilla, A.; Zapata, J. G.; Velasco, A. "Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales", Fedesarrollo, Bogotá, 2000.
- Bonet, J. "Fiscal Decentralization and Regional Income Disparities: Evidence from the Colombian Experience", *Annals of Regional Science*, vol. 40, núm. 3, Springer, Berlin/Heidelberg, 2006.
- DNP. *Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos, 2000-2003*, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Bogotá, recuperado del sitio <[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_Evaluacion\\_Seguimiento\\_Descentralizacion/4b\\_Balance%20desempeño%20fiscal%20de%20municipios%20y%20departamentos\\_%202000-2003.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/4b_Balance%20desempeño%20fiscal%20de%20municipios%20y%20departamentos_%202000-2003.pdf)>, 2004.
- DNP. *Documento CONPES 3393*, DNP-DDUPA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, 2005.
- DNP. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2005 y comparativo 2004*, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Bogotá, recuperado del sitio [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_Evaluacion\\_Seguimiento\\_Descentralizacion/Desempeño%20fiscal.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/Desempeño%20fiscal.pdf), 2006.
- Contraloría General de la República. "Las regalías del carbón en el Cesar", versión electrónica, 2004.
- Gamarra, J. R. "La economía del Cesar después del algodón", *Revista del Banco de la República*, núm. 934, pp. 28-111, Bogotá, 2005.
- Gaviria, A.; Zapata, J. G.; González, A. "Petróleo y región: el caso de Casanare", *Cuadernos de Fedesarrollo*, núm. 8, Fedesarrollo, Bogotá, 2002.
- Hernández, G. H. "Impacto de las regalías petroleras en el departamento de Meta", *Ensayos sobre Economía Regional*, Banco de la República, Centro Regional de Estudios Económicos, Villavicencio, 2004.
- Hernández, A. "Memoria de cálculo de los beneficios fiscales futuros del carbón en el Departamento de Cesar" (mimeo), 2007.
- Pearce, J. *Más allá de la malla perimetral: el petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia*, Cinep, Bogotá, 2005.
- Sánchez, F.; Mejía, C.; Herrera, F. "Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar, 1997-2003", *Cuadernos PNUD*, Investigaciones sobre desarrollo regional, Bogotá, 2005a.
- Sánchez, F.; Martínez, M.; Mejía, C. "La estructura económica actual del Casanare y posibilidades futuras de crecimiento y competitividad", *Documento CEDE*, núm. 2005-24, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005b.

---

Viloria, J. "La economía del departamento de Córdoba: ganadería y minería como sectores clave", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 51, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena, 2004.

Viloria, J. "La economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: un camino construido entre la abundancia y el despiifarro", en María M. Aguilera (ed.), *Economías locales en el Caribe colombiano: siete estudios de caso*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena, 2005.