

Una mirada al panorama socioeconómico, ambiental y fiscal de la minería del carbón en el Cesar¹

Arturo Cancino, Gustavo Meneses
Jairo Santander, Catalina Blanco, Alberto Villate

RESUMEN

El artículo hace una revisión de las transformaciones económicas y socioambientales ocurridas en el departamento del Cesar a raíz de la instalación y rápido crecimiento de la minería del carbón a cielo abierto desde la década de los años noventa. Tomando el concepto de Economía de Enclave, hace uso de una documentación detallada para demostrar que la minería del Cesar se ajusta a este comportamiento, lo cual trae importantes consecuencias en lo económico y social, acompañadas de estragos ambientales inherentes a este tipo de actividad. El resultado observado es una transformación radical de la estructura económica regional que, al tiempo con los mayores ingresos fiscales -como regalías-, deja varios interrogantes no sólo en materia fiscal sino sobre el medio ambiente, las condiciones de vida, el desarrollo económico y las alternativas productivas de la región.

Palabras clave: exportaciones, economías de enclave, estructura económica, eslabonamientos productivos, bienestar, desempleo.

ABSTRACT

This article carries out a review on social and environmental transformation that has happened in the department of Cesar, because of the setting up and fast growth of the surface coal mining since the decade of the nineties. Considering the concept of Enclave Economy, the statistic information is taken to demonstrate that the coal mining in the Colombian department of Cesar adjust to that pattern with its social and economic consequences, along with environmental damage inherent to this type of activity. The observed result is a deep transformation on the economic structure of that department which, besides the greater public incomes -as royalties- that mining generates, it brings out several questions, not just on State revenues, but also about environment, welfare, economic development and regional productive options.

1. Este documento se basa en una parte del proyecto de investigación realizado en la Universidad Central por Gustavo Meneses, Jairo Santander, Catalina Blanco, Alberto Villate (coinvestigadores) y Arturo Cancino (investigador principal) sobre la "Distribución territorial de la problemática minera en Colombia y sus efectos evaluados mediante un estudio de caso comparativo de la minería del carbón en Cesar y Boyacá" (2012). Cabe destacar la contribución fundamental del profesor Gustavo Meneses en la documentación y análisis correspondiente de esta parte que da origen al presente artículo. Recibido el 19 de febrero de 2014 y aprobado el 22 de marzo de 2014.

Key words: *Exports, enclave economy, economic structure, productive linkages, welfare, unemployment*

JEL: O1, O4, O5, Q1, Q2, Q5, J1, J2, J3, J6

INTRODUCCIÓN

Sin duda, en los últimos años la minería se ha convertido en Colombia, al igual que en otros países de la región, en un renglón particularmente dinámico de la economía. No por casualidad el gobierno colombiano considera a la minería como uno de los motores de crecimiento económico, como quedó consignado en el actual Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014). Entre el año 2000 y el año 2011, la actividad minera pasó de representar el 1,8% al 2,3% del PIB y su valor total subió de 5,2 a 10,3 billones de pesos. Así mismo, las exportaciones de minerales duplicaron sobradamente su participación en las ventas externas, pasando de 9,8% a 21,3% en el mismo intervalo (Fedesarrollo, 2012)

A comienzos de la primera década de este siglo, se identifican en todo el territorio nacional varios distritos mineros que sirven de base para la implementación de diversas políticas tendientes a crear las condiciones para el desarrollo de esta actividad en el marco de “la seguridad democrática, la confianza inversionista y la cohesión social” que caracterizó los planes de desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” y 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”.

Continuando con ello, desde esta misma perspectiva y bajo el emblema de “Properidad para Todos”, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 incorpora en su análisis un enfoque regional. Consecuentemente expresa que:

...con el fin de definir e implementar estrategias regionales diferenciadas de política que permitan la consolidación de las zonas de mayor desarrollo, e impulsar el crecimiento acelerado de las regiones rezagadas, a partir de la movilización de sus capacidades endógenas, se plantea la necesidad de definir programas que se adapten a las potencialidades y los requerimientos de cada región (2011, p. 18).

En este sentido, se dice que la “locomotora minera” constituye un sector dinamizador de la economía que, conjuntamente con otras “locomotoras”, contribuye a garantizar una tasa de crecimiento potencial del 6% mediante los impactos directos e indirectos que este sector ejerce para el crecimiento y la generación de empleo (2011, p.54).

Así pues, la explotación de carbón existente en el departamento del Cesar se inscribe dentro de estos lineamientos generales y se ubica en el primer grupo de distritos mineros, atendiendo a criterios relacionados con la cantidad de reservas, el destino del mercado y un mayor volumen de producción superior a cinco millones de toneladas por año².

Tomando como método de investigación el estudio de caso, la investigación realizada analizó la relación entre la actividad minera y la sociedad, no solo desde un punto de vista de producción

2. El concepto y la categorización de “distrito minero” se encuentra en un estudio realizado por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME del Ministerio de Minas y Energía (2005, p. 19), en cual se establecen tres categorías de distritos, a saber : Categoría I: Distritos con volumen de producción superior a cinco millones de toneladas por año; Categoría II: Distritos con escalas de producción inferiores a cinco millones de toneladas por año y Categoría III: destinada a distritos productores de metales preciosos y esmeraldas. La ubicación del Cesar en la Categoría I se hizo tomando como referencia el volumen de producción en 2002 en la Jagua, estimado en 16.427.000 toneladas, de las cuales cerca del 96% estaban destinadas a la exportación.

y empleo, sino también con el criterio de que actividades como la minería desde su localización territorial actúan como focos que generan cambios en la escala local y regional. Los cambios provocados determinan una nueva caracterización geográfica, económica, social e institucional, que conlleva una redefinición del territorio, modificando la que había sido construida con anterioridad en las comunidades cercanas a los yacimientos mineros. Tal reconfiguración del territorio trae como consecuencia ciertos ajustes en las relaciones sociales de producción, así como de consumo, habitación, empleo, y aún más, da lugar a la emergencia de actividades económicas asociadas a la minería, cambios en el uso del suelo y nuevas condiciones de vulnerabilidad ambiental de las zonas de influencia de las actividades mineras.

En el análisis socioeconómico se reunió información proveniente de gobiernos seccionales, instituciones oficiales, centros de investigación y organizaciones sociales, tomando, entre otros, los siguientes indicadores: Tasas de desempleo e informalidad; porcentaje de población en condición de pobreza e indigencia; desigualdad social medida como concentración del ingreso (coeficiente de Gini); PIB regional per cápita; porcentaje de población con acceso a servicios de salud; porcentaje de analfabetismo y años promedio de educación en la región; esperanza de vida al nacer y porcentaje de mortalidad infantil. Además, se recabó información específica sobre los principales conflictos y problemas locales por medio del trabajo de campo. La organización espacio-temporal de toda esta información y su evaluación comparativa, permitió una imagen clara de las condiciones de vida y la problemática social asociada a la actividad minera. A partir de estas construcciones analíticas, se realizó un análisis económico de encadenamientos verticales y horizontales de procesos productivos, con el fin de mapear las interacciones económicas y sociales de la minería.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

En cuanto a la caracterización de la explotación minera del carbón del departamento del Cesar, adoptamos el concepto de Economía de Enclave (Auty, R.M., 2008; Cademartori Jean, 2003) con base en las siguientes consideraciones:

- a. Se trata de un sector altamente intensivo en capital, lo que explica las crecientes cifras de inversión extranjera directa;
- b. La minería suele depender de insumos especializados de capital (maquinaria y equipos de transporte) que son provistos por empresas que se encuentran alejadas del centro de explotación minera;
- c. La explotación del recurso es realizada por grandes empresas transnacionales que emplean una reducida mano de obra altamente calificada y mano de obra no calificada en mayor proporción. Por otra parte, el efecto inmediato de la minería se manifiesta en la renta minera, la cual es objeto de acuerdos o negociaciones entre el inversionista extranjero y el gobierno central;
- d. Ubicación de la unidad de explotación minera en un contexto regional caracterizado por una economía dual en la cual coexisten, de manera simultánea, un centro de enclave, que utiliza factores de producción altamente intensivos en capital, y un sector tradicional con diversas actividades económicas que absorbe mayores cantidades de mano de obra no calificada;
- e. La demanda de mano de obra no se cubre con la población local, dando lugar a inmigraciones de otras regiones del país o a la contratación de mano de obra

calificada nacional o extranjera. La concentración de trabajadores en el enclave da lugar eventualmente a acciones colectivas tendientes a garantizar mejores condiciones laborales y trato digno por parte de sus empleadores;

- f. La producción está destinada básicamente hacia la exportación, de tal modo que la relación con el resto de la economía gira en lo fundamental en torno al mercado mundial. Los ingresos por exportaciones tienen una importancia estratégica tanto para las empresas que explotan el recurso, en términos de los beneficios obtenidos, como para el estado nación, bajo la forma de regalías, para el caso colombiano.

En un reciente estudio de ANIF sobre la desindustrialización en Colombia (Clavijo et. al, 2012), se caracteriza el actual auge minero-energético nacional como un proceso que se realiza en un “formato de enclave-exportador” (p.14). Y se reconoce explícitamente que:

...en el caso de economías que crecen principalmente a través de las exportaciones de *commodities*, tipo enclave, el descenso de dichos aportes del sector industrial a la economía tiende a acelerarse. Esto como resultado de los efectos de la conocida Enfermedad Holandesa, donde la abundancia de divisas de dichas exportaciones de *commodities* trae aparejada una apreciación cambiaria real y persistente que tiende a comprimir el valor de las exportaciones de los productos industriales y agroindustriales, precisamente los que eran intensivos en mano de obra (p.12).

Así mismo, un reciente documento de la OECD sobre los recursos naturales no oculta su preocupación al respecto, cuando señala que:

...la naturaleza de la extracción intensiva en capital o de “alta tecnología” puede, por sí misma, conducir a otro problema, a saber, tipos de economías de “enclave” en torno a un yacimiento particular con pocos encadenamientos o ningún encadenamiento con la economía local o nacional (2010, p. 34).

Con base en lo anterior, a continuación se presenta un diagnóstico de la economía del Cesar, tomando como eje central la producción, explotación y comercialización del carbón, a partir del cual se intentará demostrar que se presenta la tendencia de una economía de enclave, con los respectivos efectos sociales que ésta genera, y para ello se recurrirá a la descripción y análisis de la evolución de algunos indicadores considerados relevantes.

LA MINERÍA A CIELO ABIERTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR

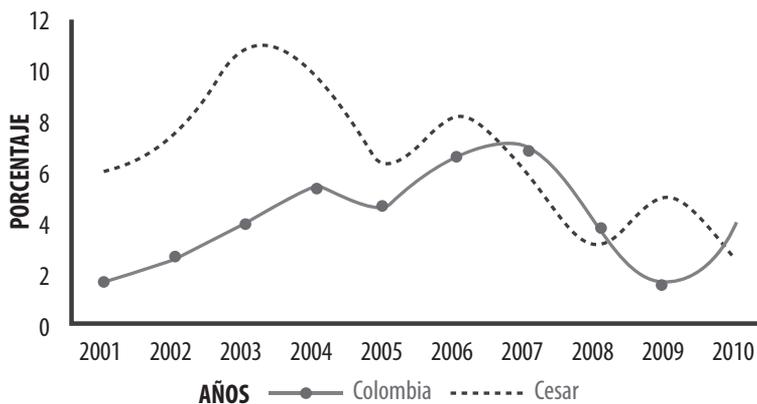
El departamento del Cesar, desde su creación en 1965, muestra dos interesantes ciclos de crecimiento económico, asociados a diferentes sectores de la producción y con implicaciones diferentes sobre el bienestar de la población. En primer lugar, una fase ascendente del ciclo (1965 a 1990) dinamizada inicialmente con el boom de la producción agrícola, con fundamento en la producción de algodón, que genera una serie de eslabonamientos con otros sectores productivos, dando lugar a migraciones de poblaciones procedentes de regiones circunvecinas y otros departamentos. Para la década de los años ochenta, diversos factores de orden interno e internacional empezaron a originar un debilitamiento de la economía de la región, iniciándose la fase recesiva del ciclo: la caída de los precios de la fibra de algodón, la agudización del conflicto interno en la región y la apertura económica en 1990 cierran este ciclo, dando lugar a un cambio estructural caracterizado por la creciente explotación de los recursos minerales del departamento, en particular la explotación de los yacimientos de carbón en gran escala.

Evolución de la producción minera

El auge de producción del carbón comenzó a manifestarse desde mediados de la década de los 90s con el inicio de las exportaciones de carbón por parte de la empresa Drummond con la explotación de la mina La Loma, ubicada en La Jagua de Ibirico. El boom minero comenzó su escala ascendente: de acuerdo con el Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010 (2011, p. 73), la producción anual de carbón pasó de 1.8 millones toneladas en 1994 a 12.03 millones en el año 2000, incidiendo de manera significativa en la tasa de crecimiento promedio anual del PIB departamental durante esa década.

El siguiente gráfico (1) ilustra el comportamiento económico del Cesar comparado con el crecimiento nacional entre 2001 y 2010:

Gráfico 1. Crecimiento del PIB 2001- 2010 Cesar - Colombia



Tomado de Informe de Coyuntura Económica Regional, 2011

En los últimos diez años se han establecido en la región los siguientes proyectos mineros: Carbones de la Jagua, Consorcio Minero Unido (CMU), Carbones El Tesoro, Sororia–Drummond (Cerro Largo), Norcarbón S.A., Carbones del Caribe S.A., C.I.Prodeco / Glencore (Calenturitas y La Jagua), Drummond (La Loma y El Descanso), Ecarbón-Vale Coal (El Hatillo), Carbones del Cesar (La Francia). Así, la última década da cuenta de una producción en aumento de 15.4 millones de toneladas en 2001, la cual prácticamente se duplica en 2010 con un volumen de producción de 36 millones de toneladas (Upme, 2011 e Icer, 2011).

Los datos reportados por el Servicio Geológico Nacional (antes Ingeominas) sobre la producción de carbón del departamento en el 2011 indican que ésta fue de 43.7 millones de toneladas, superior a la producción del departamento de la Guajira (33.3 millones de toneladas), frente a una producción anual total nacional de 85.8 millones de toneladas.

Datos provisionales del Dane para 2011 dan cuenta de una tasa de crecimiento del PIB departamental del 10.8% frente al 5% del PIB nacional (fuente: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Resultados_2011.pdf), aumentando su participación en el PIB nacional al 2.1%.

Como consecuencia, el dinamismo en la explotación del carbón se ha traducido en una recomposición sustancial de los sectores productivos, cambio que se va a reflejar en el comportamiento de diversos indicadores de orden económico y social, así como en la composición de las cuentas departamentales.

LA “TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA” DEL CESAR

La estructura productiva del Cesar está concentrada en actividades del sector primario. El dinamismo que presentaba el sector agrícola hace dos décadas, con importantes áreas sembradas de algodón, arroz y maíz, fue reemplazado por actividades encaminadas al fortalecimiento de la política minero-energética implementada por el gobierno central y consignada en los planes de desarrollo, de tal modo que ha impactado con fuerza el territorio del departamento del Cesar, apuntalando actividades como la minería del carbón y los agrocombustibles.

Además de la minería del carbón, se ha ido consolidando el cultivo permanente de la palma de aceite³ (una fuente de materia prima no sólo para la producción de aceites de cocina, margarinas sino también para la producción de biocombustibles), dando lugar a la inserción del departamento en el sector de la agroindustria energética. De acuerdo con las cifras de 2011 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el CCI, en el departamento del Cesar se encuentran plantadas 62.000 hectáreas de este cultivo, de las cuales 54.000 están en producción.

La producción total de palma de aceite es superior a 194.000 toneladas y genera 12.400 puestos de trabajo de mano de obra no calificada, representando el 48% del valor total del sector agrícola del Departamento y ocupando el tercer lugar en el nivel nacional, con el 15,05%, superado por Meta (24%) y Santander (22%).

Otros cultivos, como el café, también ocupan un lugar importante en la economía del departamento con 27.000 hectáreas sembradas. El cultivo de arroz es otro motor de la economía: cada año son sembradas 22.000 hectáreas, que producen 121.000 toneladas y genera 3.200 empleos de mano de obra no calificada.

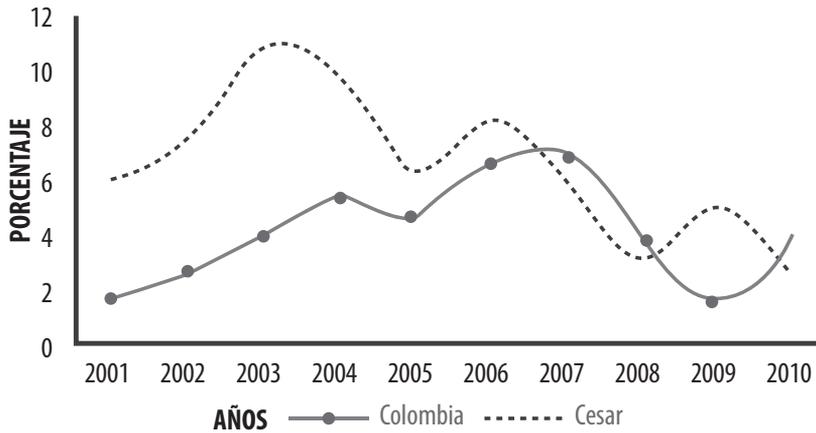
En los últimos años se han destacado las áreas destinadas a la siembra de cacao, especialmente en los municipios de Aguachica y San Alberto, 1.000 hectáreas, y La Jagua de Ibirico, 1.300 hectáreas. También el cultivo de piña en el municipio de La Gloria, con casi 700 hectáreas cultivadas; y un incremento de 4.500 hectáreas sembradas de algodón en el sur, centro y norte del departamento, sumadas a las 4.500 que se venían sembrando.

Pese a las anteriores cifras, el sector agrícola del Departamento muestra un progresivo debilitamiento, toda vez que su contribución al PIB departamental ha ido disminuyendo significativamente, de tal modo que el área cosechada se redujo prácticamente en un 50%, al pasar de 265.000 hectáreas en 1990 a 136.928 hectáreas en 2011. (http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuaria/ena/doc_anexos_ena_2011.pdf).

Los cambios en la participación porcentual en el PIB departamental de cuatro de los principales sectores económicos se pueden apreciar en el siguiente gráfico (2):

3. A propósito de las circunstancias de la expansión de este tipo de cultivo, un documento emitido por la Gobernación del Cesar (2011) señala: “[suelos]... aptos para el cultivo de la palma, característica que ha estado ligada a los desplazamientos campesinos en el proceso de expansión de la palma, pero también como preludio de las grandes explotaciones mineras. Es lo que se conoce como desplazamiento por causa de los macro proyectos económicos, cuya violencia se yuxtapone y se camufla con la del conflicto político armado pero que tiene claramente un carácter económico y social. La persistencia de estos factores hace previsible la continuidad de nuevos desplazamientos”.

Gráfico 2. Participación del sector agropecuario, industrial, minero y comercial 2001-2010 (% del PIB departamental)



Lo anterior ilustra adecuadamente la transformación productiva del departamento, cuya estructura económica se ve reflejada en la siguiente hipótesis de un reciente estudio de Hernández Gamarra (2010), según el cual:

La producción y el ingreso regional transitan por caminos divergentes, por las razones que Bonet (2007) explicó con detalle en el caso del departamento del Cesar.... El telón de fondo del patrón de crecimiento económico del Caribe está marcado por la falta de enlaces entre la explotación minera y las otras ramas de la actividad económica regional; por una ganadería extensiva en el uso de la tierra y por una progresiva desindustrialización. Todo lo cual se traduce en una escasa generación de empleos de buena calidad.

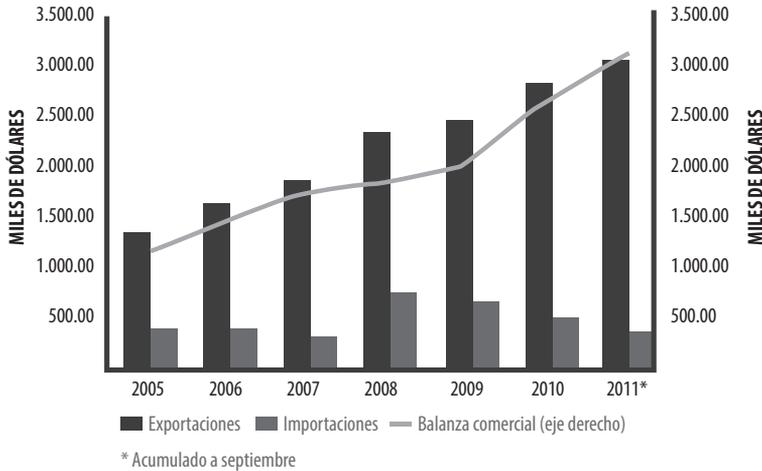
La información suministrada en el gráfico permite dar cuenta del crecimiento de la actividad minera en la última década, cuyo dinamismo se refleja en la información sobre concesiones y títulos para el año 2010: la concesión carbonífera en el Cesar es de 253.000 hectáreas, y genera alrededor de 9.000 empleos directos y 20.000 indirectos. El área titulada para la minería de pequeña y mediana escala es de 174.630 hectáreas, con tendencia a ser mayor por el incremento de títulos mineros. Según datos del Censo Minero Nacional, esta actividad genera 1.216 empleos, de los cuales 756 son directos y 460 indirectos. En el Cesar existen 14 frentes de explotación ilegal de minerales, ubicados en los municipios de La Paz, La Jagua de Ibérico, Chiriguaná, Curumaní, Codazzi, Pelaya, La Gloria, de acuerdo con los resultados arrojados por el Censo Minero Nacional.

SECTOR EXTERNO

Prácticamente la totalidad de las exportaciones del departamento corresponde a la extracción del carbón. Además, si se tiene en cuenta que del total de las exportaciones del país en 2011, el 69.9% correspondió a exportaciones tradicionales y el 39.1% a exportaciones no tradicionales, la participación del Cesar en el total de las exportaciones tradicionales del país representa cerca del 10%, lo cual se explica por la dinámica de la locomotora minera.

El siguiente gráfico (3) muestra la evolución de la balanza comercial del Departamento entre 2005 y 2011:

Gráfico 3. Cesar. balanza comercial 2005 - 2011



Fuente: DANE - DANE; noviembre de 2011

IMPORTACIONES

Según la clasificación CUODE, por usos y destinos las mayores importaciones se refieren a materias primas y bienes intermedios, bienes de capital y materiales de construcción. Por posición arancelaria, los productos importados en los últimos años corresponden a “volquetes automotores concebidos para utilizarlos fuera de la red de carreteras” y “máquinas autopropulsoras cuya superestructura puede girar 360 grados”. Es claro que el mayor volumen de importaciones está destinado a suplir al enclave minero de los equipos necesarios para la extracción y transporte del carbón con destino a la exportación ante la inexistencia en el país de sectores productores de bienes de capital.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE OCUPACIÓN Y LA TASA DE DESEMPLEO 2001-2010

La población del Cesar, según las proyecciones del DANE, ha tenido un crecimiento aproximado del 1,36% durante la primera década del presente siglo y en 2010 se estima en 966,420 habitantes. De la población del 2010, el 73,8% se encuentra en edad de trabajar y la tasa de ocupación de 2010 en el departamento, entendida como la relación porcentual entre la población ocupada y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (DANE), correspondía a 51,1%.

El cuadro 1 que se muestra a continuación describe los principales indicadores del mercado laboral para el Cesar, comparados con el total nacional:

Cuadro 1. Cesar. Comportamiento comparado del mercado laboral departamental vs. nacional

Total población en miles de personas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total nacional	39.273	40.177	40.679	41.182	41.687	42.186	42.689	43.195	43.705	44.217
Total Cesar	856	867	879	891	903	916	929	941	954	966
Total de crecimiento Cesar		1,34%	1,35%	1,36%	1,37%	1,40%	1,38%	1,36%	1,34%	1,32%

Fuente DANE - Gran encuesta Integrada de hogares

Población edad de trabajar, en porcentaje de la población

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total nacional	75,1	75,4	75,8	76,2	76,6	77	77,4	77,8	78,2	78,5
Total Cesar	69,9	70,3	70,7	71,2	71,6	71,7	72,5	72,9	73,4	73,8

Fuente DANE - Gran encuesta Integrada de hogares

Tasa de ocupación en porcentaje de la población

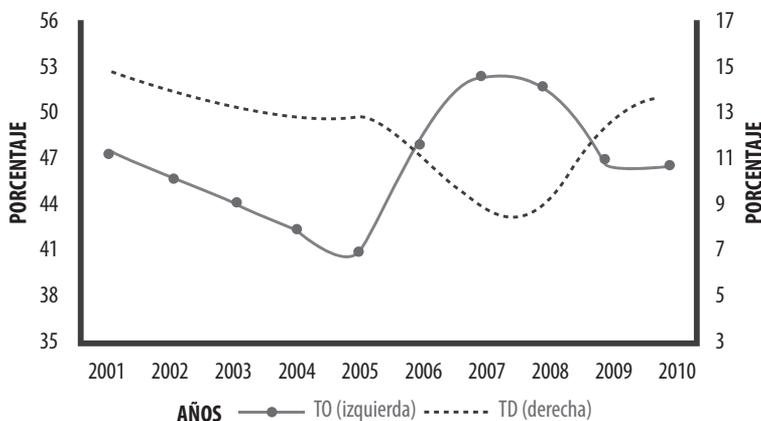
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total nacional	53,1	52,5	54	53,1	53,4	52,1	51,7	52	54,1	55,5
Total Cesar	52,6	51,4	50,1	49,7	49,4	47,2	43,9	43,5	49,4	51,1

Fuente DANE - Gran encuesta Integrada de hogares

En términos de generación de empleo, para el 2003 las empresas de explotación minera generaban 3.837 empleos directos y, según informes recopilados de las empresas, “por cada empleo directo generado, son necesarios otros cuatro para el abastecimiento de las necesidades del personal en las minas. De esta forma, en el sector minero habría cerca de 15.000 puestos de trabajo, sumando los directos e indirectos”(Gamarra, p. 71).

El gráfico 4 evidencia las variaciones de las tasas porcentuales de la población ocupada y la población desempleada en el Cesar entre 2001 y 2010:

Gráfico 4. Cesar. Tasa de ocupación (TO) y tasa de desempleo (TD)

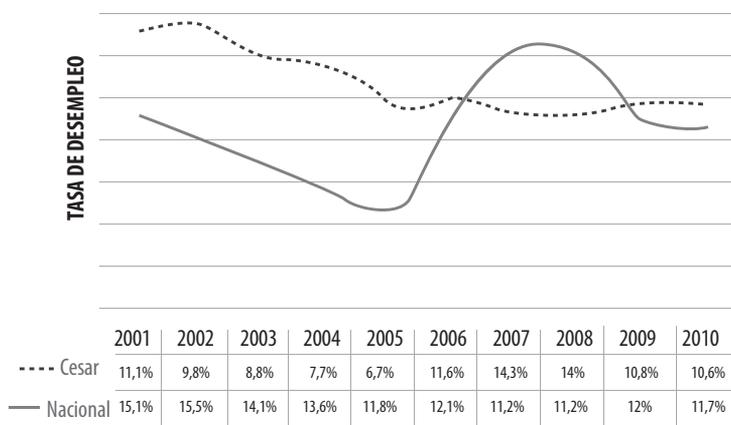


Fuente: DANE

Según el Plan de Desarrollo del Cesar, en el año 2010 la población económicamente activa (PEA) era de 407.233 personas, de las cuales 363.917 estaban ocupadas, dando como resultado una tasa de desempleo equivalente a 10,64% (inferior a la nacional de 11,72%).

Las actividades como comercio, restaurantes y hoteles generaron el 30,29% del total de empleos; el sector agropecuario generó el 21,41% de los empleos; el sector servicios generó 19,54%, mientras que el sector minero generó menos del 1% de empleos para el departamento. El gráfico 5 muestra la evolución comparada de la tasa de desempleo del Cesar frente a Colombia.

Gráfico 5. Tasa de desempleo anual, departamento del Cesar y nacional



Fuente: DANE, 2011

LÍNEA DE POBREZA

Según reporte del Plan de Desarrollo del Departamento del Cesar 2012-2015, la pobreza medida por carencia de ingresos representaba en 2010 el 53% de la población, mientras que la población en pobreza extrema era del 18%. Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe para el año 2005, estableció la pobreza medida por carencia de ingresos en el orden del 58,2%, mientras que el nivel de personas en indigencia era de 14,8% del total de la población del departamento.

Según los datos del Observatorio del Caribe, en el 2010 el porcentaje de la población que vivía por debajo de la línea de la pobreza en el departamento del Cesar era del 53,6% y en comparación con el año 2002 se evidencia una reducción de la pobreza de 12,23%.

A continuación, se presenta en el cuadro 2 la evolución de la tasa de pobreza en el departamento del Cesar en el periodo 2002- 2010:

Cuadro 2. Cesar. Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (%)

Población bajo la línea de pobreza, porcentaje de la población							
	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Total Cesar	61,07	58,67	58,67	58,67	63,39	58,52	53,60

Fuente: Observatorio del Caribe

(Población bajo la línea de pobreza, porcentaje de la población)

	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Total Cesar	61,07	58,67	58,67	58,67	63,39	58,52	53,60

Fuente: Observatorio del Caribe

Resulta interesante observar que el porcentaje de población bajo de la línea de la pobreza es superior al de la tasa de ocupación, lo que sugiere un escenario de malas condiciones de vida del departamento, ya que la línea de pobreza se mide a partir de los “ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos para la vida” (PNUD, 2010). Este argumento se confirma al revisar el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población, que comprende las dimensiones de vivienda, servicios públicos básicos, el espacio doméstico, la asistencia escolar y la dependencia económica. Según el DANE, un hogar con carencia de al menos una de las dimensiones evaluadas se considera con Necesidades Básicas Insatisfechas o pobre, y con presencia de dos o más se considera en estado de miseria.

El siguiente cuadro (3) muestra las cifras comparadas de dos periodos (1993-2005 y 2005-2011) para el Departamento y el municipio minero de La Jagua de Ibirico:

Cuadro 3. Población con NBI Departamento del Cesar vs Municipio de la Jagua**Necesidades Básicas Insatisfechas, como porcentaje de personas**

	1993 – 2005	2005 – 2011
Total Cesar	56,10	44,73
Total La Jagua de Ibirico	71,81	55,65

Fuente: Dane – Resultados Censos 1993 y 2005 (con proyecciones)

Según los resultados de los Censos en Colombia de 1993 y 2005 realizados por el DANE, en el período 1993-2005 en el departamento del Cesar, las NBI como porcentaje de personas era del 56,1% y la proyección realizada para el período 2005-2011 es de 44,73%. Se tiene el caso específico para el municipio de La Jagua de Ibirico, donde las NBI como porcentaje de personas alcanza el 71,81% y 55,65%, para los mismos periodos respectivamente (PNUD, 2010).

ALGUNOS INDICADORES SOCIALES**Desnutrición**

Existen dos clasificaciones sobre la desnutrición, la global y la crónica; la primera hace referencia a la baja alimentación de la población, y la segunda a la baja alimentación y el efecto negativo en el crecimiento.

Para el departamento del Cesar, ambos problemas han experimentado una disminución desde 2008, pasando la desnutrición global del 16% al 12% en el 2012; por su parte, la desnutrición crónica disminuyó siete puntos porcentuales, al pasar del 19% en 2008 al 12% en 2012 en la población menor a cuatro años. No obstante, a pesar de los progresos realizados, el problema persiste y sigue siendo considerable.

Víctimas del conflicto armado

La gobernación del Cesar, siguiendo la información de la Agencia Presidencial Acción Social y la

Fiscalía-Unidad de Justicia y Paz, reporta que más del 20% de la población del departamento ha sido víctima del conflicto armado, de las cuales solo 3.000 han sido indemnizadas administrativamente. Por otra parte, 16.000 víctimas, que son sólo el 8% del total, han tenido un acompañamiento psico-jurídico.

LOS EFECTOS AMBIENTALES Y LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO

Un reciente estudio llevado a cabo por varios científicos de diversas universidades de Estados Unidos (Science, 2010) da cuenta de la creciente evidencia científica de los graves impactos ambientales y los efectos nocivos para la salud humana que genera la explotación minera a cielo abierto. Al hacer referencia a los efectos de la explotación minera en la región de los Apalaches, los investigadores llegan a esta conclusión:

Los actuales intentos de regulación de las prácticas de la explotación minera son inadecuados. Los permisos de explotación minera se están emitiendo a pesar de la preponderancia de evidencia científica de que los impactos son generalizados e irreversibles y que la mitigación no puede compensar las pérdidas. Al considerar los impactos ambientales de la explotación en combinación con la evidencia de que la salud de las personas que viven en las regiones mineras de superficie de los Apalaches centrales se ve comprometida por las actividades mineras, concluimos que no deberían concederse permisos para la explotación a menos que nuevos métodos se sometan a un examen riguroso y se muestre que remedian estos problemas. Los reguladores ya no deben ignorar el rigor de la ciencia. Estados Unidos debe asumir el liderazgo en estos temas, particularmente desde que la minería de superficie en muchos países en desarrollo se espera que crezca ampliamente. (Mountaintop Mining Consequences, p.149).

Para el caso que nos ocupa, basta mencionar que la región que comprende los municipios de La Jagua de Ibirico, Becerril, El Paso, entre otros, ha sido declarada desde el año 2007 “área fuente de contaminación”, debido a que la concentración de material particulado en el aire superaba por un amplio margen los niveles que afectan la salud humana (El Espectador, 16 de junio de 2012)⁴. La situación es tan dramática que los mineros afectados constituyeron una Asociación de Trabajadores Enfermos de Drummond, que cuentan con evidencia documentada de más de 300 casos de lesiones físicas en la operación minera, en medio del silencio cómplice de las entidades promotoras de salud (EPS).

En lo referente a la destinación de recursos por parte del gobierno central y local para mitigar los efectos ambientales, cabe mencionar un riguroso estudio realizado por Rudas (2010) en el que da cuenta de la frágil intervención del Estado en cuanto a su capacidad para regular y controlar los efectos negativos de la desbordada explotación de los recursos naturales no renovables. El investigador destaca dos indicadores al respecto: En primer lugar, la participación del presupuesto disponible de las instituciones ambientales sobre el producto interno bruto (PIB); recursos que, en el caso colombiano, provienen principalmente de los municipios y no del gobierno central. Al respecto, se llega a la conclusión que luego de presentar un crecimiento del presupuesto ambiental en términos absolutos hasta el año 2004, tal dinámica empieza a debilitarse a partir de 2005, detectándose “una pérdida relativa de este sector en relación con el crecimiento económico

4. En efecto, un estudio sobre el exceso de las emisiones de polvillo del carbón arrojó los siguientes resultados: “En Plan Bonito, por ejemplo, la red de estaciones para el monitoreo de la calidad del aire, operadas por Corpocesar en colaboración con la Universidad Industrial de Santander, detectó en su último reporte niveles de partículas suspendidas totales (PST) de 151,22 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, cuando el máximo nivel permitido es de 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ al año. En la vía a La Jagua esos niveles fueron de 137,60 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Y para partículas menores de 10 micras (PM10), consideradas de mayor riesgo para la salud humana, Plan Bonito y La Jagua arrojaron mediciones de 63,13 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ y 64,22 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ respectivamente, cuando el límite máximo es de 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ anuales”.

liderado especialmente por actividades extractivas con alto potencial de afectación negativa sobre el medio ambiente” (2010, p.11)

Un segundo indicador es la evolución de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinados al sector ambiental, en relación con el crecimiento del PIB. Una vez creado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde mediados de los años noventa, se observa un creciente esfuerzo fiscal de la Nación mediante la irrigación de recursos nacionales para el financiamiento de la política ambiental que llega a alcanzar el 0.18% del PIB nacional en 1998, recursos que van languideciendo durante toda la década anterior hasta llegar a representar en términos porcentuales tan sólo el 0.054% en 2010.

Regalías y evasión fiscal

La minería del carbón a gran escala no sólo genera ingentes utilidades a las empresas transnacionales que explotan este recurso natural, sino que también se espera una considerable porción de rentas captadas por el Estado bajo la forma de impuesto sobre la renta y regalías. Sin embargo, en un estudio ampliamente documentado realizado recientemente (2012), Rudas concluye con en esta frase lapidaria: “La realidad no es como el gobierno esperaba: la locomotora venía impulsada y sigue a toda marcha, pero no está pagando los impuestos que debe y que se necesitan para sanear las finanzas del Estado” (razonpublica.org)

Asimismo, los cálculos realizados por Rudas y presentados en la siguiente tabla (cuadro 6) muestran cómo las empresas no pagan el impuesto a la renta que les corresponde, así como tampoco las regalías que corresponden a los ingresos por las ventas de producción:

Cuadro 4. Cálculo de los menores impuestos de renta pagados en minería vs. Regalías recibidas

**IMPUESTOS A LA RENTA SEGÚN FUENTE DE INFORMACIÓN:
CUENTAS NACIONALES (DANE) Y DECLARACIONES DE RENTA (DIAN)
Billones de pesos corrientes 2002 – 2010.**

Carbón

AÑO	PRODUCCIÓN		UTILIDADES		IMPUESTO A LA RENTA					REGALÍAS	
	DANE	DIAN	DANE	DIAN	POTENCIAL		REAL (DIAN)	EXENTOS		REPORTADAS	% SOBRE PRODUCCIÓN
					DANE	DIAN		DANE	DIAN		
2002	3,1	3,1	1,7	0,3	0,6	0,1	0,1	0,5	0,1		
2003	3,9	4	2,2	0,6	0,8	0,2	0,2	0,7	0,1		
2004	4,8	5,6	2,8	1,5	1,1	0,6	0,4	0,7	0,2	0,17	3,5%
2005	6,3	6,5	3,9	1,3	1,5	0,5	0,4	1,1	0,1	0,47	7,4%
2006	7,3	7,1	4,6	1,5	1,8	0,6	0,4	1,4	0,2	0,56	7,7%
2007	7,4	7,8	4,3	1,2	1,5	0,4	0,3	1,2	0,1	0,64	8,7%
2008	12	11,5	8	2,8	2,6	0,9	0,7	1,9	0,2	1,03	8,5%
2009	12,1	11	8	2,3	2,6	0,8	0,5	2,1	0,2	1,3	10,7%
2010	11,5	11,8	6,8	2	2,2	0,7	0,5	1,8	0,2	0,85	7,4%
2011										1,27	

Fuente: Rudas, “La locomotora minera a toda marcha, ¿pero paga lo que debe?”, en razonpublica.com, (2012)⁵

5. En el citado artículo, Rudas menciona las siguientes fuentes: “DANE, Cuenta de producción y generación del ingreso por ramas de actividad económica, a precios corrientes, Clasificación de Cuentas Nacionales Base 2005 (2000-2009) y Valor agregado explotación de minas y

Para el impuesto sobre la renta se ha calculado el impuesto potencial a pagar antes de deducciones, que es superior al impuesto pagado en realidad por el sector, como reporta la DIAN. Así:

Teniendo en cuenta que las utilidades reportadas por el DANE (el excedente bruto del productor) son sustancialmente mayores que las declaradas por las empresas para efecto de impuestos, las tasas efectivas de impuesto a la renta sobre estas utilidades son...especialmente bajas en el caso del carbón (8,1 por ciento).

Por otra parte, esta doble tendencia a pagar un impuesto de renta reducido — tendencia a la *exención* (según los datos de la DIAN) y tendencia a la *evasión* (según la marcada diferencia en las utilidades entre los datos de la DIAN y los del DANE) —se traduce en que las empresas se ahorren por esta vía un valor no solo comparable sino de hecho superior al que pagan al Estado por concepto de regalías (es decir que acaban por explotar más que gratis los recursos del subsuelo de propiedad de la Nación)...en el caso del carbón estos impuestos no recibidos duplican el valor de las regalías aportadas por el subsector (...) En síntesis, en el período 2002-2010 el sector dejó de pagar, en sólo exenciones y evasiones al impuesto sobre la renta, un valor muy superior a lo que pagó por regalías. (Rudas, 2012).

Concluye este investigador que “de mantenerse el escenario tributario actual, los aportes de la minería al país seguirán siendo una vana ilusión, especialmente si se contrastan con el alto riesgo social y ambiental que esta actividad implica” (Rudas, 2012).

CONSIDERACIONES FINALES

Tras dos décadas de explotación de carbón a cielo abierto en el departamento del Cesar se pueden resaltar algunas observaciones planteadas a partir de las cifras de los indicadores económicos y sociales, así como de otros estudios previos realizados. Igualmente, surgen varias reflexiones en términos de su impacto sobre el bienestar de la población.

La hipótesis que orientó el presente trabajo sobre la minería del Cesar consiste en la caracterización de la actividad minera en el Cesar como una actividad económica de *enclave*, que transforma el territorio y supedita las diversas instituciones del orden nacional y local a las dinámicas de las firmas transnacionales. Esta operación extractiva produce efectos visibles pero ambivalentes sobre el empleo, el ingreso y el nivel de vida de la población de la región, cuyo progreso social, medido por los respectivos indicadores, tiende a rezagarse respecto al mejoramiento de los promedios nacionales y de otros departamentos con menores rentas mineras. De acuerdo con las fuentes y los estudios consultados, la evolución del sector permite confirmar los siguientes aspectos característicos de una economía de enclave:

- La explotación del carbón a cielo abierto se está llevando a cabo por unas pocas empresas transnacionales con una actividad extractiva creciente en términos de los volúmenes de producción y la intervención de un área cada vez mayor del territorio del Departamento.
- La producción está dirigida a la exportación en un porcentaje superior al 95% y origina considerables utilidades empresariales que no se reflejan en nuevas inversiones ligadas a otras actividades productivas en la región o el país y, por

canteras, a precios corrientes, series desestacionalizadas, III trimestre de 2011 (2010). Dian, *El Sector Minero como Motor del Desarrollo*, Coordinación de Estudios Económicos, (Presentación de Juan Ricardo Ortega López, Contraloría General de la República, 6 de Octubre de 2011) UPME, *Distribución de regalías mineras*, (a diciembre de 2011): ANH, *Histórico de regalías pagadas* (a diciembre de 2011)”.

consiguiente se puede afirmar que la mayor parte de los ingresos se canalizan hacia la repatriación de capitales.

- Las grandes empresas realizan importaciones de bienes de capital y diferentes tipos de insumos provenientes de los grandes centros industriales de Estados Unidos, Alemania, Canadá, Japón y otros. Por el contrario, las adquisiciones locales son muy limitadas y básicas.
- Con la explotación a gran escala del carbón se reafirma el concepto de “economía dual” caracterizado por la coexistencia de un sector altamente intensivo en capital (carbón) y varios sectores intensivos en mano de obra (agricultura, comercio) que gradualmente pierden importancia frente al auge del primero; el cultivo de palma de aceite y la existencia de la ganadería extensiva completan la fisonomía del territorio.
- Los ingresos por exportaciones generan además rentas al Estado bajo la modalidad de regalías o del gravamen a la renta, pero se observa una tendencia a la exención o a la evasión, según estudios como el del profesor Rudas. En palabras suyas: “en el período 2002-2010 el sector dejó de pagar, en sólo exenciones y evasiones al impuesto sobre la renta, un valor muy superior a lo que pagó por regalías” (Rudas, 2012).

La evolución de las cifras sectoriales de participación en el PIB departamental muestra que actividades del sector productivo como la industria y la agricultura languidecen rápidamente, mientras la participación de la minería crece aceleradamente, evidenciando una clásica especialización primario exportadora y, por tanto, un retroceso en materia de diversificación económica. Al mismo tiempo, pese a la cuantía de los recursos fiscales que deja esta actividad, los indicadores sociales no mejoran satisfactoriamente y el departamento se rezaga frente a otros que perciben menos ingresos fiscales de la minería.

En relación con el impacto ambiental sobre la naturaleza y los seres humanos, se destaca el llamado de los científicos de varias universidades de Estados Unidos sobre las consecuencias de la explotación minera a cielo abierto, en el sentido de que “los reguladores ya no deben ignorar el rigor de la ciencia” (Mountaintop Mining Consequences, p.149), al encontrar amplia evidencia sobre la afectación a la salud de las personas que viven en el territorio donde se realiza la explotación minera.

Este criterio es corroborado, para el caso que nos ocupa, en el estudio efectuado por Corpoce-sar y la Universidad Industrial de Santander sobre el monitoreo de la calidad del aire, en el que se encontraron elevadas emisiones de polvillo del carbón que son consideradas de alto riesgo para la salud humana. Los nocivos efectos han sido denunciados por los trabajadores de la Drummond quienes sostienen que hay más de 300 casos de operarios afectados con enfermedades respiratorias.

REFERENCIAS

- Asamblea Departamental del Cesar (2012). Ordenanza número 047 de 2012. *Plan Departamental para el Desarrollo del Cesar 2012 – 2015 “Prosperidad a Salvo”*.
- Auty, R. M. *Maximising the Positive Socio-Economic Impact of Mineral Extraction on Regional Development in Transition Economies: A Review of the Literature*. Lancaster University, EBRD
- Banco de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2010). *Informe de coyuntura económica regional, departamento del Cesar*. Banco de la República. Colombia.
- Banco de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2011). *Informe de coyuntura económica regional, departamento del Cesar*. Banco de la República. Colombia.
- Bonet Jaime. *Minería y Desarrollo económico en el Cesar*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Centro de Estudios sobre economía regional, Banco de la República, Cartagena, Agosto, 2007. <http://www.banrep.gov.co/docum/Pdfeconom-region/Documentos/DT-SER-59.pdf>
- Clavijo, Sergio, et. al (2012). *La desindustrialización en Colombia. Análisis cuantitativo de sus determinantes*. ANIF, Bogotá
- Centro de Investigación Periodística (CIPER). 2010. *Las diez mineras más grandes de Colombia* (Ranking según ventas en 2010). <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Cuadro-10-mineras-de-colombia.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Actualización de la cartilla: “*Las Regalías en Colombia*”. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2009). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá.
- Fedesarrollo (2012). *Impacto socioeconómico de la minería en Colombia*. Informe para el sector de minería en gran escala, Bogotá, abril de 2012.
- Fedesarrollo (2011). *Pequeña y mediana minería del interior del país: alternativa de comercialización y financiación a partir de la conformación de alianzas estratégicas*. Informe Final presentado al Ministerio de Minas y Energía. Dic. 2011.
- Gamarra, J. R. (2005), “La economía del Cesar después del algodón”, *Revista del Banco de la República*, 934, 28 – 111, Bogotá.
- Gobernación del Cesar, Plan Integral Único del Departamento del Cesar- Piu., 2011, http://www.agustincodazzi-cesar.gov.co/apc-aa-files/35623232306538306133333431633864/PLAN_INTEGRAL_UNICO__2011.pdf
- Gobernación del Cesar, Plan Integral Único del Departamento del Cesar- Piu., 2011, http://www.agustincodazzi-cesar.gov.co/apc-aa-files/35623232306538306133333431633864/PLAN_INTEGRAL_UNICO__2011.pdf
- Hernández Gamarra, Antonio (2010) Agenda Caribe: Propósito Colectivo, en Observatorio del Caribe Colombiano.

Ministerio de Minas y Energía. (2011). Regalías. Bogotá.

Ministerio de Minas y Energía (2011). Boletín Estadístico de Minas Y Energía 1990 – 2010, Unidad de Planeación Minero Energética, Bogotá.

Ministerio de Minas y Energía (2005). Distritos mineros: exportaciones e infraestructuras de transporte (2005), Unidad de Planeación Minero Energética, Bogotá.

Natural Resources and Pro-Poor Growth, THE ECONOMICS AND POLITICS, Oecd, 2008 <http://www.oecd.org/dac/environmentanddevelopment/42440224.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Universidad Popular del Cesar; Observatorio del Caribe Colombiano (200?) El departamento del Cesar

Rudas Guillermo (2012), "La locomotora minera a toda marcha, ¿pero paga lo que debe?", en: www.razonpublica.com

SCIENCE, 8 JANUARY 2010 VOL 327 www.sciencemag.org Mountaintop Mining Consequences

SIMCO. (2012). *Sistema de Información Minero Colombiano*. Recuperado el Noviembre de 2012, de <http://www.upme.gov.co/>