

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales

Estudiante: Yina Karina Durán Benavidez¹

Nombre del director: Enara Avezuela Amenabar

Línea de Investigación: Gobernabilidad e Instituciones Públicas

Año: 2025

Articulación institucional para el restablecimiento de la vocación socioeconómica, en el marco del cierre minero, corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, departamento del Cesar, 2020-2023.

Institutional coordination for the restoration of socioeconomic vocation, within the framework of the mining closure, La Loma district, municipality of El Paso, department of Cesar, 2020-2023.

¹ Estudiante de la maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomas, yinaduran@usantotomas.edu.co

Relación de Contenido

1. Resumen
2. Introducción
3. Estado del arte
4. Marco Referencial
 - 4.1 Marco teórico
 - 4.2 Marco conceptual
5. Metodología propuesta y variables de investigación
6. Estructura y desarrollo de la investigación (discusión y resultados)
 - 6.1 Componente temático 1: Diagnostico y Externalidades económicas generadas por la industria carbonífera
 - 6.2 Componente temático 2: Análisis desde una reflexión teórica la capacidad institucional del municipio de El Paso en el marco de la operación minera y la Descarbonizacion.
 - 6.3 Componente temático 3: Lineamientos estructurantes de una estrategia de articulación institucional para el restablecimiento de la vocación socioeconómica del corregimiento de La Loma.
7. Conclusiones
8. Bibliografía
9. Anexos

1. Resumen

Colombia se enfrenta a retos sustanciales en el marco de la transición energética global hacia la descarbonización (Yanguas et al., 2021), los cuales se agudizan en territorios con alta dependencia de la minería del carbón, como el corregimiento de La Loma, en El Paso, Cesar. Con más de tres décadas de actividad extractiva, esta zona constituye un caso paradigmático de afectación territorial, evidenciando una estructura socioeconómica profundamente marcada por la minería y la consecuente exclusión de otros sectores productivos.

Ante este panorama, la investigación aborda la problemática desde una perspectiva institucional, considerando los impactos del modelo minero sobre las finanzas públicas y la cohesión social, en un contexto de decreciente demanda global de carbón y compromisos internacionales de reducción de emisiones. Se identifica una débil articulación institucional para enfrentar los efectos del cierre minero, lo que plantea la necesidad de estrategias integrales orientadas al restablecimiento económico local. La propuesta teórica se sustenta en el institucionalismo económico y la gobernanza multinivel, apuntando a la formulación de una estrategia de articulación institucional alineada con el Plan Nacional de Desarrollo Minero-Energético. Dicha estrategia, aplicada entre 2020 y 2023, contempla tres acciones fundamentales: a) diagnóstico de externalidades socioeconómicas asociadas a la minería; b) análisis de la capacidad institucional frente a la transición energética; y c) formulación de lineamientos estructurantes para la recuperación productiva, en concordancia con la Visión 2035 del sector.

El estudio adopta un enfoque mixto, integrando análisis cuantitativo de indicadores económicos y fiscales con técnicas cualitativas (entrevistas y encuestas a actores clave), lo cual permite establecer categorías analíticas vinculadas a coordinación institucional, transición productiva, restablecimiento económico e impactos sociales del cierre minero.

En conclusión, se destaca la necesidad de que tanto el gobierno nacional como los territorios productores comprendan la complejidad del presente y futuro de la actividad extractiva, garantizando sus beneficios mientras se avanza en el cumplimiento de compromisos como la Agenda 2030, la carbono-neutralidad al 2050 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras claves: *Institucionalidad, Transición energética, Descarbonización, restablecimiento económico, cierre minero.*

Abstract

Colombia faces substantial challenges in the context of the global energy transition toward decarbonization (Yanguas et al., 2021), which are exacerbated in areas highly dependent on coal mining, such as the La Loma district in El Paso, Cesar. With more than three decades of extractive activity, this area constitutes a paradigmatic case of territorial impact, highlighting a socioeconomic structure deeply influenced by mining and the resulting exclusion of other productive sectors.

Given this scenario, this research addresses the issue from an institutional perspective, considering the impacts of the mining model on public finances and social cohesion, in a context of declining global demand for coal and international commitments to reduce emissions. Weak institutional coordination is identified to address the effects of mine closure, which raises the need for comprehensive strategies aimed at local economic recovery. The theoretical proposal is based on economic institutionalism and multilevel governance, aiming to formulate an institutional coordination strategy aligned with the National Mining-Energy Development Plan. This strategy, implemented between 2020 and 2023, includes three fundamental actions: a) diagnosis of socioeconomic externalities associated with mining; b) analysis of institutional capacity in the face of the energy transition; and c) formulation of structuring guidelines for productive recovery, in accordance with the sector's 2035 Vision. In conclusion, it highlights the need for both the national government and producing territories to understand the complexity of the present and future of extractive activity, ensuring its benefits while advancing toward fulfilling commitments such as the 2030 Agenda, carbon neutrality by 2050, and the Sustainable Development Goals.

Keywords: *Institutionality, Energy transition, Decarbonization, economic recovery, mining closure.*

2. Introducción

Colombia históricamente ha tenido un rol jerárquico en la producción de carbón:

Entre 2012 y 2020, la producción anual de Colombia promedió 83,9 millones de toneladas. Con estas cifras, Colombia se constituye como el principal productor de carbón en América Latina, el 11° a nivel mundial y el 5° mayor exportador de carbón del mundo. En 2020, en el marco de la pandemia mundial por Covid-19, se produjo una caída de 42% en la producción, llevando la producción nacional a los 49,5 millones de toneladas. En el primer trimestre de 2021, la producción se recuperó, creciendo 52% frente a lo observado en el último trimestre de 2020 y alcanzando los 13,9 millones de toneladas. (Bustamante Ortega et al., 2021)

Dicha situación representa para Colombia, y los municipios productores de carbón en el departamento del Cesar, específicamente el corregimiento de La Loma, jurisdicción de El Paso, un magno desafío, que se debe orientar a definir bajo estándares de sostenibilidad, una hoja de ruta que garantice a dichos territorios hacer frente a la hegemonía del carbón en la dinámica socioeconómica, la descarbonización y los llamados internacionales para la reducción de emisiones, que establecen que Colombia debe cumplir con el Acuerdo de París reduciendo sus emisiones de gases de efecto invernadero en aproximadamente un 90 % con respecto a los niveles de 2015, y el restante, según la estrategia climática a largo plazo de Colombia E2050. Esto sugiere que las emisiones de gases de efecto invernadero deberían oscilar entre 20 y 50 MTonCO₂eq en 2050 (Gobierno de Colombia, 2021). En este contexto, Colombia ha optado por sincronizar sus objetivos de descarbonización, comprometiéndose a disminuir sus emisiones en un 51% para 2030 en comparación con su escenario base, y a lograr la carbono-neutralidad proyectada a nivel mundial para 2050.

Esa meta que hoy resulta ambiciosa configura un debate amplio sobre la suerte de los territorios que dependen directamente de la actividad extractiva. Los procesos de cierre minero que representan una realidad de las operaciones mineras; una paradoja que sopesa las exigencias de sostenibilidad del ámbito global, y las condiciones de dependencia socioeconómica de la minería; en ese sentido resulta fundamental apelar a la reconfiguración y/o replanteamiento del rol de la institucionalidad en dichos procesos, y abordar la temática

de Articulación institucional como un mecanismo potencial para el restablecimiento de la vocación socioeconómica, en el marco del cierre minero, corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, Departamento del Cesar, 2020-2023.

Aunque la minería ha proporcionado a los países importantes beneficios económicos, estos no han sido aprovechados de manera óptima ni de forma sostenible. No se ha logrado aprovechar todo su potencial para avanzar en políticas a largo plazo que ayuden a reducir la dependencia de la minería. Tampoco se ha facilitado una transición efectiva hacia una diversificación productiva que impulse un desarrollo sostenible genuino. Todas las partes involucradas en la minería deben colaborar para garantizar una adecuada gobernanza de los recursos naturales. Es crucial implementar políticas de inversión que fomenten una mayor diversidad económica para que las regiones puedan reducir su dependencia de unos pocos recursos. Este es el único método para convertir el capital natural no renovable en otras formas de capital sostenible, como la educación, la infraestructura social y física.(CEPAL, 2019).

Esa situación generalizada a los países productores y extractivos, se contextualiza en Colombia analizando que en el periodo comprendido entre 2020- 2023, las entidades territoriales del corredor minero del departamento del Cesar, evidencian no poseer una iniciativa integral de estabilización socioeconómica articulada con los planes de cierre minero vigentes en el territorio, y según el gobierno nacional tal como plantea en la política minera (Ministerio de Minas y Energía, 2023) que denota una desarticulación institucional como causal de la formulación de dicha política . No obstante, según La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las empresas mineras deben seguir las directrices establecidas en el Decreto 1076 de 2015, específicamente en el Artículo 2.2.2.3.9.2, que regula la fase de desmontaje y cesación de operaciones

El desarrollo de un mecanismo de articulación institucional es necesario para garantizar la recuperación socioeconómica en el marco de los planes de cierre minero en el territorio, dado que la operación minera contribuye con la generación de 4.000 empleos directos y cerca de 36.000 indirectos, ocupa menos del 1 % del territorio del departamento del Cesar, y es responsable del 27 % de la producción carbonífera departamental y aproximadamente del 15 % a nivel nacional.

Actualmente en El Paso Cesar, específicamente en el corregimiento de La Loma se implanta una operación minera que data de más de 30 años, con las implicaciones en materia social, económica y fiscal que implica la actividad minera en los territorios; en ese contexto no se evidencia con claridad la estructura y puesta en marcha de un plan estratégico integral que permita dirimir la magnitud de los impactos socioeconómicos generados en el territorio; y que dichas acciones se articulen de forma efectiva con la realidad de los asentamientos. A pesar que se haya en curso El Plan de Desarrollo Nacional Minero- Energetico; es fundamental que las estrategias globales de sostenibilidad que rezan en este, se emplacen de forma efectiva en cada territorio, su realidad, su ciudadanía; garantizando desde la institucionalidad y el papel que esta desempeña en asegurar y resguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos del corregimiento de La Loma, específicamente en materia de sostenibilidad, transición justa y restablecimiento socioeconómico. El municipio no se haya preparado para afrontar de manera sostenible el declive natural de la explotación minera; lo cual representa un nivel de incertidumbre amplio, en materia fiscal, social, económica y ambiental.

En virtud de lo anterior resulta pertinente en concordancia con la realidad territorial, proponer una investigación cuyo objetivo matriz o general es: Diseñar a la luz del Plan de Desarrollo nacional Minero Energético los lineamientos de una (1) estrategia de articulación institucional para el restablecimiento la vocación socioeconómica, en el marco del cierre minero, corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, departamento del Cesar, lo cual se logra mediante acciones estratégicas y contextualizadas con la realidad territorial, que configuran objetivos específicos tales como: a) Elaborar un diagnóstico para identificar las externalidades socioeconómicas derivadas de la economía carbonífera en el municipio de El Paso, Cesar; b) Analizar desde una reflexión teórica la capacidad institucional del municipio de El Paso en el marco de la operación minera y la Descarbonización y c) Proponer una serie de los lineamientos estructurantes de una estrategia para la articulación institucional en torno al restablecimiento de la vocación socioeconómica del corregimiento, a partir del alcance del componente estratégico del Plan Nacional de Desarrollo minero- energético visión 2035.

La metodología que se adopta para la ejecución de la investigación es un enfoque mixto, combinando tanto métodos cualitativos como cuantitativos, en el sentido que se analizan datos tales como: Índice de empleabilidad derivado de la operación minera (número de empleos directos e indirectos) y el aporte del sector minero a las finanzas territoriales (análisis de comportamientos de indicadores); también se analizan mediante encuestas y entrevistas percepción de colectividades, en muestras poblacionales (líderes comunales, delegados empresas mineras, diputados del Departamento del Cesar), con el propósito de inferir, identificar, clasificar unidades y categorías de investigación en torno a temáticas puntuales como la articulación institucional, el proceso de restablecimiento socioeconómico, transición productiva, impactos de la minería, en el marco del cierre minero vigentes en el municipio de El Paso Cesar.

De esta manera se logra compilar de manera objetiva la información base diagnóstica, que fundamenta la formulación de lineamientos base para la articulación institucional, que garantice a los ciudadanos y a la entidad territorial, contar con una ruta de acciones estratégicas de cara al cierre minero y el restablecimiento de la dinámica económica del municipio de El Paso.

Se desarrolla la investigación mediante componentes temáticos, en función de los cuales se articulan los objetivos específicos que garantizan la validación del objetivo general relacionado previamente:

Componente temático 1: Realizar un (1) Diagnostico para la identificación de Externalidades económicas generadas por la industria carbonífera; se pretende analizar la situación actual de la industria del carbón y la actividad extractiva, sus fortalezas, debilidades, y su papel en la economía; su importancia económica, análisis comparativo de la producción, consumo de carbón y el mercado, evaluación de empleo generado; haciendo énfasis en la realidad territorial de los asentamientos respecto a las decisiones gubernamentales del sector y la agenda global en materia de descarbonización y la carbono neutralidad programada a 2050.

Componente temático 2: Analizar desde una reflexión teórica la capacidad institucional del municipio de El Paso en el marco de la operación minera y la Descarbonización. Este componente se centra en el examen crítico y reflexivo de la capacidad institucional del municipio de El Paso (Cesar), entendida como el conjunto de recursos, competencias, marcos

normativos, procesos de coordinación y niveles de gobernanza con los que cuenta la administración local; en cuanto a su estructura administrativa y organizacional, análisis de las condiciones de desempeño de ciertas variables que determinan el desempeño institucional del municipio, y en ese sentido inferir el nivel de preparación de la entidad territorial para responder de manera efectiva a los desafíos que impone tanto la operación minera como el tránsito hacia un modelo de desarrollo orientado a la descarbonización.

Componente temático 3: Proponer una serie de lineamientos estructurantes de una estrategia de articulación institucional para el restablecimiento de la vocación socioeconómica del corregimiento de La Loma. En este componente propositivo se plantean principios, ejes o ideas clave que guían la estrategia; sirven para orientar cómo deben trabajar las instituciones para lograr un objetivo común en torno a la operación minera en el territorio, el cierre minero, la transición productiva y el restablecimiento socioeconómico.

1. Estado del Arte

Sobre el rol de la institucionalidad en los procesos de cierre minero específicamente en áreas de explotación carbonífera; varios autores han escrito de forma general, e indagado al respecto, teniendo en cuenta las múltiples sub temáticas que resulta necesario abordar para tener claridad sobre esta dinámica que hoy representa para los asentamientos donde se emplazan estas operaciones, amplios desafíos en materia socioeconómica, fiscal y ambiental. La investigación hace énfasis en el componente del restablecimiento socioeconómico desde los impactos del declive del sector minero, concentrando atención en el empleo como principio catalizador de las acciones; los aciertos y desaciertos en naciones como España, Chile y Colombia; en materia de implementación de políticas para la transición justa y descarbonización.

Desde esta perspectiva, en los primeros años del siglo XXI, la OIT comenzó a formular la idea de la transición justa en el contexto del trabajo internacional. La 102.ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó en 2013 un mandato sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes, sentando las bases para una transición equilibrada y efectiva en términos de distribución de cargas y beneficios. Sin embargo, las "Directrices

para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos" (en adelante, las "Directrices de la OIT") fueron aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT en 2015. (C. Álvarez, 2023).

Examinar los antecedentes históricos de las acciones tomadas sobre el tema en cuestión a nivel local, nacional e internacional es crucial para el desarrollo de este proyecto de investigación, es decir la necesidad de la articulación institucional para visionar el mecanismo efectivo de los cierres mineros en el territorio, y los impactos generados en materia económica; por lo cual es necesario disertar sobre transición justa, empleo, reconversión laboral, cambio climático y desarrollo sostenible².

Las directrices emitidas por la OIT establecen pautas de acción para que los estados aborden la transición desde una perspectiva justa e integral, a la vez que instan a la implementación de Leyes congruentes y estructurales fundamentadas en el respeto a los derechos fundamentales y el discurso social. Debe existir un sólido consenso social en torno al objetivo de la sostenibilidad y los métodos para alcanzarlo. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015).

En el municipio de El Paso es fundamental que los múltiples actores, desde la ciudadanía como actor primario, la institucionalidad y las empresas mineras configuren un proceso de consenso que se estructure desde la concepción colectiva y la proyección de acciones en pro del desarrollo socioeconómico del territorio.

Además de lo mencionado, se presenta un análisis centrado en la producción de carbón, destacando que, desde principios de los años 2000, la UE desarrolló un enfoque de dos periodos (2008-2013 y 2013-2020) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir con sus obligaciones en virtud del Protocolo de Kioto. Para ello, la UE implementó un conjunto de medidas climáticas y energéticas hasta 2020, con dos objetivos principales: el Régimen de Comercio de Emisiones (RCDE) para reducir las emisiones y el fomento de las energías renovables, con un presupuesto asignado a tecnologías bajas en carbono. En este contexto regulatorio, una de las áreas consideradas problemáticas ha sido la producción de

carbón, dado que las regiones productoras de este recurso han sido históricamente fundamentales para el desarrollo económico y social de las economías europeas.

Por ejemplo, la minería en Asturias ha estado históricamente ligada al desarrollo económico desde el siglo XIX. Desde entonces, la minería y el desarrollo económico han estado estrechamente vinculados en esta región española, si bien esta relación ha experimentado diversos cambios y se ha visto afectada por el nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico (SCTCT). Asturias representa un caso clave para este trabajo de investigación, debido a la relevancia del sector minero en su economía, similar a lo que ocurre en el departamento de Cesar y el municipio de El Paso. La recesión de este sector tiene un impacto negativo en la economía y las finanzas municipales, lo que resalta la necesidad de desarrollar planes integrales que proyecten, a corto, mediano y largo plazo, la salida de la explotación minera en la región, así como la mitigación de los efectos socioeconómicos, ambientales y fiscales que esta situación genera.

Chile comenzó a trabajar en la Estrategia de Transición Energética Justa en 2020 con el fin de incentivar la conversión o el cierre de centrales térmicas de carbón. El Ministerio de Energía supervisó este proceso, en colaboración con los Ministerios de Medio Ambiente, Trabajo y Previsión Social. Organizaciones sociales, la ciudadanía, actores del sector público y representantes de los trabajadores participaron en la elaboración del documento. La información recopilada facilitó el diagnóstico de las necesidades sociales, productivas, ambientales y territoriales, lo que permitió elaborar sugerencias de medidas específicas que se incorporarían a la Estrategia. Además de fomentar la inversión en las zonas afectadas y la reactivación del empleo, la Estrategia busca impulsar un crecimiento diversificado mediante un amplio diálogo social. La versión final de la Estrategia fue aprobada en 2021, tras su publicación para consulta pública, como estaba previsto.³

Tanto comercial como financieramente, los departamentos colombianos de La Guajira y Cesar dependen significativamente de la minería extensiva de carbón. Sin embargo, además de esta fuerte dependencia de la economía, las actividades locales de extracción, transporte y consumo de carbón generan importantes consecuencias y responsabilidades ambientales y

³ <https://energia.gob.cl/mini-sitio/estrategia-de-transicion-justa-en-energia>.

sociales. Los departamentos y municipios productores presentan bajas tasas de desarrollo a pesar de la rentabilidad del sector.

Con base en los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de vida", y de conformidad con la resolución del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2022, se desarrolla la Política Minera Nacional. La inadecuada planificación del uso del territorio minero y ambiental, la desarticulación institucional y las deficiencias en el modelo de control y vigilancia de los títulos mineros son los principales problemas que esta política busca abordar.

A pesar de la existencia de un sólido marco constitucional, legal y regulatorio, se enfatiza la aplicación de un modelo extractivo, acompañado de una falta de planificación y coherencia en la gestión ambiental, así como de rigor técnico y legal en el otorgamiento de licencias mineras. También se destaca la ausencia de un régimen de responsabilidad por daños ambientales, compensaciones y responsabilidades. (Garay, 2013). En virtud de ello en los territorios se evidencian una serie de realidades que justifican la aseveración anterior, de lo que se infiere que resulta deficiente la articulación de las proyecciones regulatorias que se formulan respecto a las realidades territoriales, y la efectividad de las mismas.

En Colombia resultan aún insuficiente las acciones que se relacionan en la política pública de minería; es deficiente el rol de la institucionalidad respecto a regulación, preparación de los territorios para asumir con resiliencia los múltiples impactos negativos que representa el declive de la explotación minera; desde las regiones no hay claridad sobre el cómo estos municipios de sexta categoría como EL Paso Cesar, logran restablecer su estructura económica en materia de competitividad y productividad, posterior al cierre minero o la salida de operación de empresas como Drummond LTD del polígono territorial.

Últimamente se estructuró El Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) es una iniciativa de carácter indicativo que busca orientar la minería en el país, con fundamento en los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*", los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las propuestas de nuevos lineamientos normativos, las estrategias e iniciativas para la Transición Energética Justa, la protección de los derechos humanos, y la equidad social, entre otros. Además, se busca articular la

planificación estratégica de las entidades vinculadas a la actividad, mediante la coordinación y colaboración entre diversos actores e instituciones de distintos niveles.

Dicho plan se formuló en tres fases: “Fase 1. Diagnóstico sectorial – desde los territorios”, desarrollado en 2022, “Fase 2. Escenarios mineros – Planificando el futuro”, desarrollado en 2023, el cual detalla posibles escenarios a futuro para el sector minero en Colombia, y “Fase 3. PNDM: estrategias y acciones”, que define la visión y ejes estratégicos del Plan, así como las acciones necesarias para cumplir con los objetivos. (Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, s. f.)

2. Marco teórico

El presente trabajo de investigación direccionado a Diseñar a la luz del Plan de Desarrollo nacional Minero Energético los lineamientos de una (1) estrategia de articulación institucional para el restablecimiento la vocación socioeconómica, en el marco del cierre minero, corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, departamento del Cesar; se fundamenta en términos generales, en la teoría del Institucionalismo, su derivación del Institucionalismo económico y Un enfoque de Gobernanza Multinivel.

El Institucionalismo se basa en la comprensión del concepto de institución, su raíz, *institutio*, proviene del latín y significa "fundación" o "establecimiento". Una institución es una empresa que sirve al bien público, especialmente en los ámbitos de la educación o la beneficencia. Alude a cada una de las instituciones fundamentales de un estado, país o sociedad⁴. Según el institucionalismo, la mejor manera de fomentar relaciones de confianza entre partes en disputa es establecer instituciones que eliminen los costos asociados a la explotación por parte de una de las partes de la debilidad de la otra. (Florez, 2013)

Según (Uvalle Berrones, 2002) las instituciones y la institucionalidad son "amplios caminos que sigue la gestión pública para funcionar como un sistema que produce y reproduce capacidades aplicadas, las cuales promueven la eficacia de las políticas públicas". Estas políticas, por supuesto, tienen el objetivo de responder a las demandas sociales y promover el bien común.

⁴ Diccionario de la lengua española, 22a. ed., Real Academia Española. Última consulta 12 marzo de 2011, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3 &LEMA=institución

Se determina esta teoría como referente para la realización del trabajo de investigación por la correlación de la temática, el núcleo problémico y el contexto territorial que se pretende abordar en términos del restablecimiento de las condiciones económicas erosionadas por la actividad minera; y fundamentados en antecedentes tales como: A principios de la década de 1990, una perspectiva que destacaba la estrecha conexión entre las instituciones y el desempeño económico reemplazó la idea de que el crecimiento económico era un proceso de acumulación de capital. La "teoría del desarrollo sin instituciones" dio paso a una "nueva teoría del crecimiento", que sostenía que los marcos institucionales y las políticas públicas eran las principales causas de las disparidades de riqueza entre las naciones. (North, 1990 citado por García, 2018).

Desde el enfoque del institucionalismo, surge una corriente ideológica conocida como el Institucionalismo económico, que sostiene que las instituciones son un componente esencial de la dinámica económica, ya que determinan, guían y limitan los patrones de acción recurrentes de los distintos actores que conforman un sistema nacional. El desarrollo de cualquier proceso económico requiere la creación y mantenimiento de instituciones específicas que orienten las estrategias individuales y colectivas mediante incentivos particulares. Así, para cambiar una trayectoria desfavorable al desarrollo económico, es necesario impulsar un proceso de transformación institucional, donde el Estado juega un rol fundamental al establecer los incentivos que dirijan la acción estratégica de los diversos agentes económicos, a través de la construcción de una matriz institucional que brinde certidumbre (Sánchez*, 2015)

Teniendo en cuenta la relación entre las instituciones y el desempeño económico, el papel del Estado en la implementación de políticas públicas que fomenten el desarrollo desde un concepto integral que rebase las acepciones monetarias, el presente trabajo de investigación pretende abordar desde la necesidad de la articulación institucional para establecer una ruta de acción estructural que dé respuesta desde las instituciones y la ciudadanía, a los impactos generados por la operación minera en términos económicos, con miras al restablecimiento de la vocación del territorio y garantizar condiciones de sostenibilidad para la población.

Se ha mencionado que, además de la influencia directa, algunos estudios encuentran un impacto indirecto en el crecimiento económico al analizar la función de las instituciones en la dinámica del desarrollo económico. Las instituciones pueden impulsar la eficacia del

comercio internacional, promover una mayor inversión, mejorar la gestión de cuestiones religiosas, étnicas y culturales, y elevar el nivel de desarrollo económico de una nación. (Bermúdez, diciembre 2011).

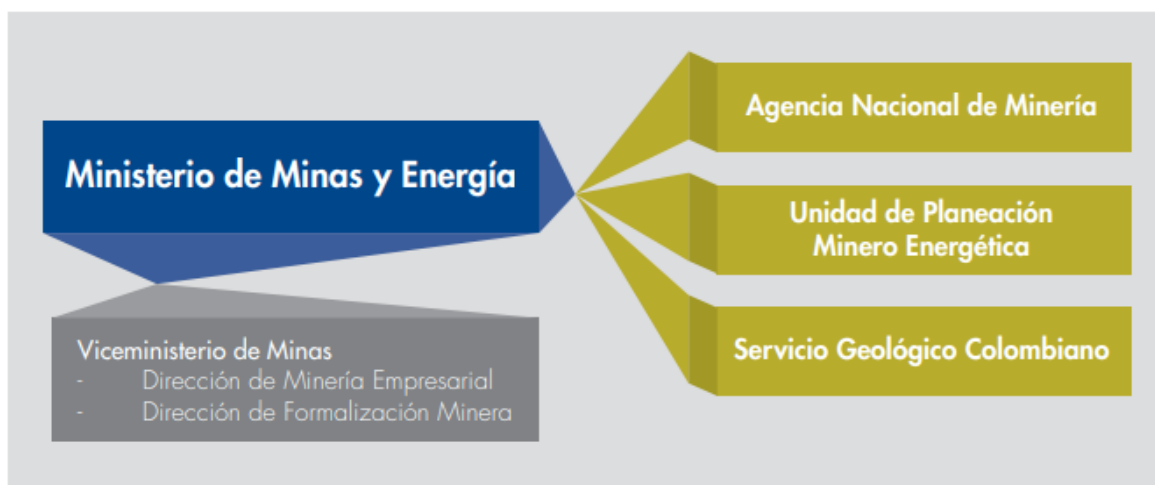


Gráfico 1: Institucionalidad del sector minero colombiano

Fuente: Política Minera De Colombia - Bases para la minería del futuro

En los gráficos se evidencia la estructura institucional que aborda por competencia la temática del presente proyecto de investigación, en cuanto a Minería impactos y desarrollo económico en los territorios. El nivel ministerial suele ser el órgano encargado de crear, elaborar, ejecutar y evaluar las políticas públicas relativas a la industria minera. El Ministerio se encarga de impulsar leyes que apoyen el crecimiento de la industria, fomentando un entorno que impulse la actividad minera, atraiga inversión y fortalezca la contribución del sector al desarrollo económico del país. Si bien la política minera es supervisada por los Ministerios de Energía y Minas en Colombia, Ecuador y Perú, la actividad minera es el único enfoque ministerial en Chile y Bolivia.

El debate frente a lo anterior es la eficiente presencia de dichas instituciones y sus acciones en los territorios de manera directa, en la estructuración e implementación de dichas políticas y el seguimiento de las mismas, situación que se evidencia en los Planes De Desarrollo y Ordenamiento territorial de los asentamientos de las operaciones mineras.

Dentro del movimiento económico, destacaron los ganadores del Premio Nobel Douglas North, Gary S. Becker, Ronald H. Coase y James M. Buchanan. North sostiene que las

instituciones influyen indudablemente en el éxito económico, además de ser la piedra angular de cualquier sistema político. Según él, las instituciones representan los marcos normativos creados socialmente que determinan la forma en que las personas interactúan entre sí. (Florez, 2013).

Esta teoría debe ser citada en la investigación porque permite examinar el marco institucional y regulatorio de la industria minera, así como los factores que influyen en las decisiones y medidas formales para la creación y ejecución de políticas públicas en esta materia, particularmente desde una perspectiva económica y la función de las instituciones en la restitución del uso del territorio a la luz de los efectos producidos; en Colombia según gráfico 1, se evidencia que la estructura institucional se concentra particularmente en el aparte ambiental; se hace urgente que componentes como el social y el económico se contemplen con prioridad en la agenda de inversión y seguimiento, en aras de garantizar a los territorios condiciones de sostenibilidad en función de los impactos generados por la actividad minera (Bonilla, 2022).

Sobre el rol de la institucionalidad en los procesos de cierre minero específicamente en áreas de explotación carbonífera; varios autores han escrito de forma general, e indagado al respecto teniendo en cuenta las múltiples sub temáticas que resulta necesario abordar para tener claridad sobre esta dinámica, que hoy representa para los asentamientos donde se emplazan estas operaciones, amplios desafíos en materia socioeconómica, fiscal y ambiental. El tema del restablecimiento económico en el marco de procesos de cierre minero, desde las acciones de la institucionalidad, se enmarca de forma general en el concepto de transición energética, cambio climático, institucionalismo y transición justa.

En ese sentido la investigación hace énfasis en el componente del restablecimiento económico desde los impactos del declive del sector minero, concentrando atención en el empleo como principio catalizador de las acciones; los aciertos y desaciertos en naciones como España, Chile y Colombia; en materia de implementación de políticas para la transición justa y descarbonización.

Desde un enfoque de gobernanza multinivel

El proyecto de investigación plantea la necesidad de abordar desde la articulación institucional la demanda de restablecimiento socioeconómico del territorio, y en ese marco

resulta fundamental la pertinencia de un enfoque desde la Gobernanza multinivel que enfatiza la existencia de un marco institucional multinivel que vincula los diversos niveles geográficos de autoridad y permite su influencia en los procesos de toma de decisiones supranacionales, nacionales y subnacionales. Como resultado, al menos en el contexto de la UE que analizan, existe una distribución vertical y horizontal del poder que ya no se centra en el Estado central, sino que se comparte entre las instituciones comunitarias, así como entre los gobiernos regionales y locales. (De la gobernanza multinivel y el papel de los gobiernos subnacionales en la agenda de desarrollo, 2024)

El gobierno de Colombia ha establecido como una prioridad en su gestión el fortalecimiento y aprovechamiento pleno de los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, como parte de su compromiso por fomentar una mayor interacción con la ciudadanía y promover procesos de consulta pública, en concordancia con los principios fundamentales de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership - OGP*) (OCDE, 2014a)

Desde este enfoque se pretende estudiar de mejor forma la articulación institucional, mediante una estrategia que garantice la operatividad colaborativa de los niveles de gobierno en la formulación e implementación de iniciativas, programas y políticas públicas en el marco de la actividad minera en el corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, Departamento del Cesar, y en este sentido hacer frente al magno desafío de superar la deficiente articulación institucional, la débil competencia de las entidades territoriales en las operaciones mineras y por consiguiente la falta de políticas públicas congruentes con las realidades territoriales del municipio, impulsando de esta forma procesos de descentralización efectiva de competencias, que plantee un diseño institucional con atribuciones definidas y vinculantes, asignación de recursos suficientes y el desarrollo de capacidades institucionales necesarias a nivel territorial (de gestión, organización, recursos de distinto tipo), y el establecimiento de criterios y mecanismos de coordinación entre niveles.

Los niveles involucrados desde la institucionalidad serían los relacionados en el aparte 3 (Gráfico 1: Institucionalidad del sector minero colombiano), repensando la estructura institucional con un enfoque que sume importancia al rol de la entidad territorial, su capacidad, competencia y misión de desarrollo ligado a los procesos de operación minera

emplazadas en el territorio, sus impactos y externalidades en materia socioeconómica. Ello aunado a un proceso participativo integrador que vincule a los actores de dichos procesos.

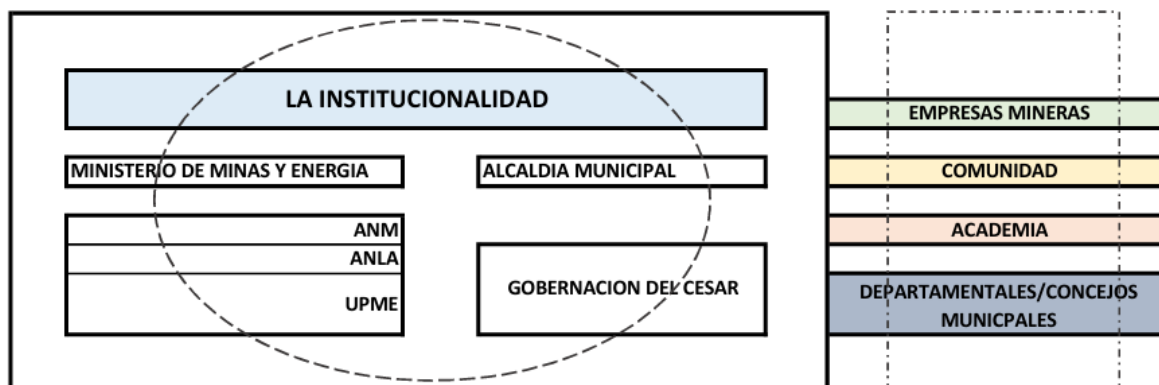


Gráfico 1: Gobernanza multinivel desde el Sector minero y el territorio – Elaboración propia

3. Marco Conceptual

Los múltiples conceptos de relevancia en el presente proyecto de investigación, los cual de manera articulada permiten configurar el panorama y estructura de la temática y la iniciativa de investigación misma, se relacionan:

- Transición energética

Implica la transición entre fuentes de energía renovables y no renovables, y es un proceso de generación de energía. Entre estos cambios se encuentra la sustitución de combustibles fósiles, como el carbón y el petróleo, por fuentes renovables, como la energía solar y eólica.

- Transición económica

Describe un procedimiento por medio del cual, al incidir sobre las políticas públicas en particular, una economía se transforma para construir equilibrios económicos, sociales y medioambientales factibles a largo plazo.⁵

- Cierre minero

⁵ Estrategia Transición Económica Y Financiera 2021-2025 - grupo Agence Française de Développement (AFD)

Este es el conjunto de medidas que deben adoptarse para mitigar las consecuencias negativas de la minería y asegurar que el proyecto tenga un resultado final positivo, respetando siempre el medio ambiente, los derechos colectivos y el interés público, a la vez que se logran objetivos sociales y ambientales específicos. Estas medidas abarcan desde la creación de una estrategia preliminar hasta la ejecución de las operaciones posteriores al cierre de la mina. El proceso de cierre incluye medidas como la desinstalación de las estructuras operativas y la consolidación física del terreno y/o los suelos afectados, el tratamiento químico del agua utilizada en las actividades mineras y la revegetación de las zonas impactadas por la actividad⁶.

En Colombia se establece la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:

Artículo 24 Cierre de minas El Gobierno Nacional establecerá las condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás que deberá observar el titular minero al momento de ejecutar el plan de cierre y abandono de minas. El plan de cierre y abandono debe establecerse desde la etapa de explotación incluida la etapa de construcción y montaje.⁷

- **Descarbonización**

Se trata del proceso orientado a que naciones, individuos u organizaciones logren prescindir completamente del uso de combustibles fósiles, con el objetivo de alcanzar una huella de carbono nula.

En ese sentido se ha planteado que los gastos e inversiones necesarios para lograr la neutralidad de carbono sectorial son menores que los ahorros y beneficios financieros potenciales. Esto significa que el desarrollo bajo en carbono para Colombia es económicamente deseable y genera retornos económicos netos positivos, aunque los costos y beneficios son asumidos y percibidos por diferentes actores. (Ricardo Arguello, 2022)

- **Institucionalidad**

(NORTH, 1993a) plantea que “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, expresado más formalmente, las instituciones serían las limitaciones ideadas por las personas que forma a la interacción humana”.

⁶ Proyecto Gramalote Proyecto De Minería De Oro A Cielo Abierto

⁷ Guía Para La Elaboración Del Plan De Cierre Y Abandono De Proyectos Mineros

Los conceptos relacionados en conjunto representan la estructura conceptual del presente trabajo de investigación y permiten abordar la temática de manera estructural para plantear alternativas de solución viables y pertinentes de conformidad con la realidad territorial estudiada.

4. Metodología y métodos de investigación

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo y cuantitativo, teniendo en cuentas las siguientes definiciones o conceptos:

a) Enfoque cuantitativo:

Según (David Alan Neill, 2018) La investigación cuantitativa, un enfoque sistemático para recopilar y evaluar datos de diversas fuentes, utiliza la informática, la estadística y las matemáticas para obtener resultados. Su objetivo es concluyente, ya que busca medir el problema y comprender su alcance mediante la búsqueda de hallazgos extrapolables a una población más amplia.

Se realiza manejo de indicadores y cifras que permiten la configuración estructural y temática de los objetivos específicos, en este caso el diagnóstico e identificación de las externalidades socioeconómicas derivadas de la economía carbonífera en El Paso; entre dicha información se relacionan:

- Índice de empleabilidad derivado de la operación minera (número de empleos directos e indirectos)
- Análisis del aporte del sector minero a las finanzas territoriales y análisis de comportamientos de indicadores, específicamente en el periodo comprendido entre 2020-2023, tal como se relaciona en Tabla 3- Plan bienal de caja SGR- fuente SICODIS DNP; y Grafico 7- Recaudo Regalías El Paso Cesar - Fuente: SIMCO⁸.
- Realización de **Una (1) encuesta en el corregimiento de la loma, municipio de El Paso Cesar**; que permita inferir la percepción poblacional, respecto a la articulación institucional en el proceso de restablecimiento socioeconómico en el marco del cierre minero: preguntas como: (muestra poblacional: delegados comunales)

⁸ Sistema de Información Minero Colombiano

La encuesta fue aplicada a una muestra poblacional conformada por 20 presidentes de Juntas de Acción Comunal del corregimiento de La Loma. La selección de esta muestra se fundamentó en el nivel de representatividad que dichos líderes ejercen dentro de sus respectivas comunidades, lo que asegura la obtención de información pertinente, contextualizada y coherente con la realidad social del territorio. Esta elección metodológica permite garantizar la validez de los resultados en cuanto a la percepción y experiencia directa de la población frente a las problemáticas abordadas en el estudio.

En ese mismo sentido, la aplicación de la encuesta permite dimensionar el grado de vinculación, participación y relacionamiento de las comunidades con los procesos asociados a la operación minera desarrollada en el territorio. Adicionalmente, posibilita inferir la percepción ciudadana sobre el papel de la institucionalidad en dichos procesos, así como identificar los impactos y afectaciones generados por la actividad extractiva en el municipio de El Paso, con especial énfasis en el corregimiento de La Loma. El análisis y triangulación de esta información facilita la construcción de una perspectiva fundamentada en uno de los actores con mayor legitimidad social: la ciudadanía. En este contexto, los líderes comunales, a partir de su experiencia, conocimiento del entorno y cercanía con la realidad local, contribuyen a la definición de unidades y categorías de investigación. Este enfoque permite contextualizar la problemática en función de las necesidades reales de las comunidades, particularmente frente a los retos que enfrenta la institucionalidad y la visión de productividad del sector minero. Asimismo, los resultados obtenidos permiten identificar impactos y externalidades que demandan la formulación e implementación de acciones estratégicas y estructurales, orientadas a encauzar la transición productiva del territorio y mitigar de manera efectiva los efectos derivados de la actividad minera.

Enfoque cualitativo:

Según (Taylor, 1989) se sintetizan los criterios definitorios de los estudios cualitativos de la siguiente manera:

- Son conscientes de cómo el investigador influye en las personas que estudian: interactúan con los informantes de forma natural. Se esfuerzan por limitar y gestionar su impacto en los sujetos de estudio, pero no logran eliminarlo por completo. En las entrevistas

a profundidad, adoptan el formato de una conversación informal en lugar de un intercambio estructurado de preguntas y respuestas, mientras que en la observación, se esfuerzan por no interferir con la estructura.

- Las personas, los contextos o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo.

Alcance de la Investigación:

La presente investigación se configura como un estudio explicativo teniendo en cuenta que: Se centra en estudiar las causas de los eventos y fenómenos, tanto sociales como físicos, e ir más allá de la simple caracterización de ideas o fenómenos o de la creación de conexiones entre ellos.

El uso del enfoque explicativo permite abordar el tema de la articulación institucional en el marco del cierre minero; explorar y comprender las relaciones causales entre las instituciones involucradas en la regulación minera y los impactos económicos de la actividad extractiva. Mediante este enfoque se disertará sobre los mecanismos a través de los cuales las instituciones influyen en los resultados de la minería, identificando factores que determinan la efectividad o deficiencias de la gobernanza en el sector; se intenta en esta media dar respuesta a interrogantes derivados de la problemática, tales como:

- ¿Cómo las políticas de institucionalidad minera afectan los impactos económicos generados en el municipio de El Paso?
- ¿Qué causas delimitan la deficiente articulación institucional en el marco del cierre minero en el municipio de El Paso?
- En Colombia, la minería está regulada por múltiples instituciones, como el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería (ANM), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las Alcaldías y Gobernaciones. **¿Cómo esa fragmentación institucional limita la efectividad de la regulación de la actividad minera en los territorios?**
- ¿Cómo proyectar desde la institucionalidad el restablecimiento de la vocación económica de los territorios, a la luz de los impactos generados por la operación minera?

Instrumentos Metodológicos

a) Instrumentos metodológicos de acuerdo al enfoque Cuantitativo:

- Se aplicarán cuestionarios y/o encuestas a líderes comunales del corregimiento e la Lo Loma.
- Se realizará Análisis de contenido cuantitativo relacionado indicadores, cifras y/o datos relacionados con la actividad minera en Colombia, el departamento del Cesar y el municipio de El Paso.
- **Indicadores tales como:** Índice de empleabilidad derivado de la operación minera (número de empleos directos e indirectos) (fuente ANM); Análisis del aporte del sector minero a las finanzas territoriales (análisis de comportamientos de indicadores)

b) Instrumentos metodológicos de acuerdo al enfoque Cualitativo

- Se realizaron Entrevistas
 - a) Diputado del departamento del Cesar
 - b) Líder comunal local
 - c) Docente universitario
 - d) Delegado de empresa minera

Se focalizan estos actores porque desde su rol representan una visión estratégica en la dinámica socioeconómica del territorio, en función de las operaciones mineras emplazadas e el mismo; lo cual permite inferir desde posiciones diversas y activas respecto al impacto, el panorama y la realidad de la actividad minera en El Paso; teniendo en cuenta la concepción de la institucionalidad, su rol en los procesos como garantistas de los derechos de la ciudadanía y la prospección de las acciones a emprender para abordar el cierre minero.

Temáticas de entrevista:

La temática de las entrevistas en aras de configurar un panorama integral de la situación de la minería en el departamento del Cesar y el Municipio de El Paso se esbozarán temáticas puntuales tales como:

- El territorio y su preparación para el cierre minero.
- El rol de la institucionalidad para el restablecimiento económico en el marco del cierre minero.
- La proyección de las finanzas territoriales de acuerdo a los procesos de cierre minero.

Las temáticas relacionadas se disertan a través de una (1) matriz de identificación de temas repetitivos, configuración de unidades de investigación, que posteriormente se agrupan por afinidad temática-técnica en categorías de investigación, las cuales se relacionan de acuerdo a cada uno de los actores focalizados; en aras de inferir con la mayor certeza el enfoque derivado de la realidad territorial versus la temática abordada (ver anexo 2).

5. Estructura y desarrollo de la investigación (Discusión y resultados)

7.1 Diagnostico y externalidades económicas generadas por la industria carbonífera

La investigación, el análisis de datos, información, revisión de documentos, acercamiento con las comunidades, la ciudadanía y actores de relevancia en los procesos mineros emplazados en el corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, departamento del Cesar; permite formular la discusión que se deriva de la problemática analizada en torno a la Deficiente articulación institucional para generar condiciones de sostenibilidad y garantías de reconversión socioeconómica, en el marco del cierre minero, articulando el contexto, los antecedentes, la realidad y sostenibilidad territorial; teniendo en cuenta que la situación que enfrenta el corregimiento de La Loma en materia socioeconómica se debe abordar contemplando las múltiples aristas temáticas que determinan el problema, y permiten la definición de lineamientos estratégicos para lograr una articulación institucional en el marco del cierre minero en este asentamiento.

Colombia y por consecuente los municipios productores de carbón se enfrentan a una dicotomía trascendental, una encrucijada para sus territorios, la cual versa desde la siguiente óptica: **¿Cuál es el costo de la descarbonización en un municipio que depende mayoritariamente de la actividad extractiva?, ¿cumplimiento ambiental global o miseria territorial? ¿la extracción de reservas puede ayudar a financiar la transición productiva? ¿Las emisiones generadas por Colombia (EGI), son proporcionales al impacto socioeconómico de la minería?**

Muchos cuestionamientos podrían surgir entorno a esa realidad dual a la cual se enfrenta un municipio de sexta categoría como El Paso Cesar, cuya estructura económica de valor agregado define una dependencia de la minería de un 49.23%; es fundamental abordar lo siguiente subtemas de agenda, tales como:

- **Compromiso y agenda global:**

En 2018 Colombia confirmó el acuerdo de París, de acuerdo a compromisos relacionados con el cambio climático y sus exigencias globales; estableciendo de esta forma el objetivo macro de reducir un 20% las emisiones gases efecto invernadero, teniendo en cuenta lo proyectado para el 2030. Posteriormente en el 2020 de Colombia aumentó su meta de reducción de emisiones al 51% para 2030 y, además, se comprometió a alcanzar la carbono-neutralidad para 2050 (Bustamante Ortega et al., 2021). Dicha situación configura un panorama que debe enmarcar las acciones relacionadas con el sector de la minería en el país; pero que aunado a ello se deben tener en cuenta los múltiples factores intervinientes en dichas realidades territoriales.

El gobierno de Gustavo Petro busca reformar el sistema de concesiones para la minería. En diciembre de 2022, se comprometió a prohibir la inversión en nuevas minas de carbón y anunció planes para la eliminación gradual de las exportaciones de carbón en las próximas décadas y para diversificar la economía del país. Mientras la agricultura y la producción de energías renovables no generen más ingresos que la minería de carbón, el gobierno pretende comprar el carbón producido y asegurar una transición en el sector.

El PND 2022-2026 prevé aumentar la participación de las actividades no mineras en las exportaciones del país e incluye la creación de distritos mineros para apoyar la diversificación en cada uno, en función de su situación socioeconómica y la transición hacia el carbón. Este enfoque también es ampliamente coherente con los enfoques globales, como las regiones carboníferas de la UE y otros programas regionales en Brasil o Indonesia. (International Energy Agency: IEA, 2023)

Es fundamental alinear las acciones hacia la descarbonización, pero de forma gradual, paulatina y tranquila, que garantice condiciones de sostenibilidad en los territorios donde se emplazan las operaciones mineras; dicho proceso demanda acciones de gobernanza integral que le permitan a los territorios prepararse y avanzar en función de la reconversión productiva paulatina, mediante políticas públicas a corto, mediano y largo plazo, la descarbonización de los territorios de Colombia no debe responder a decisiones gubernamentales radicales e ideológicas, que desconozcan la profundidad de las realidades territoriales; porque resulta ilógico dar respuesta efectiva a la reducción de las emisiones, aportar al cumplimiento del

acuerdo de París, y agenda 2030, so pena del incremento de los índices de desempleo; deficientes nivel de productividad y competitividad, ralentización del crecimiento y desarrollo socioeconómico de las zona productoras de carbón.

- Colombia y su participación en las emisiones de carbono

Colombia no depende en gran medida del carbón para sus necesidades energéticas internas, pero el sector carbonífero es crucial para su desarrollo económico, ya que casi el 90 % de la producción total de carbón se exporta.

Colombia produjo 291,3 millones de toneladas de CO₂ equivalente anualmente en 2020, lo que representó menos del 0,4 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. La industria del carbón produjo anualmente alrededor de 4,1 millones de toneladas de CO₂ equivalente, lo que representa un porcentaje comparativamente pequeño del 1,4 % de las emisiones nacionales. El siguiente gráfico muestra cómo se distribuyeron las emisiones nacionales de los diversos sectores a lo largo de ese año.

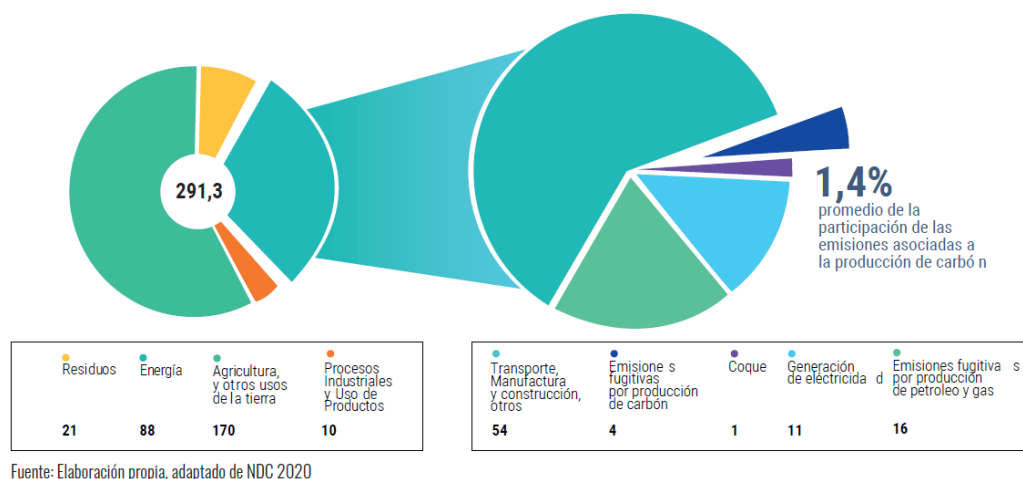


Gráfico 2: Ponderación de emisiones de producción de carbón de Colombia 2020

Fuente: Minería de carbón en Colombia transformando el futuro de la industria

La extracción del carbón el 1,4% en las EGI, en un escenario de cierre de las minas de carbón en Colombia ¿Cuál sería el nivel de avance de la descarbonización nacional y global?

Afirma el profesor Jaime Molina Escobar⁹ en entrevista con La silla Vacía (Silva, 2023):

Colombia contribuye con menos del 0.5% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. De los 291 millones de toneladas de dióxido de carbono que produce el país, la industria del carbón es responsable de 4,1 millones de toneladas, lo que representa solo el 1.4% de las emisiones nacionales. Si realmente se busca reducir las emisiones, deberíamos considerar todas las fuentes, no solo enfocarnos en una industria que genera menos del 2% de las emisiones.

- La perspectiva de demanda de carbón; un desafío de gobernanza y sostenibilidad socioeconómica



Departamento	Municipio	2021 ^P (Ton)	2022 ^{Pr} (Ton)	2020 ^{Pr} (Ton)
Cesar	Agustín Codazzi	373.978	44.025	827.169
	Becerril	20.261.855	20.380.744	20.607.177
	Chiriguana		353.151	
	El Paso	660.952	2.614.094	2.872.983
	La Jagua de Ibirico	8.308.815	6.901.573	8.214.550

Gráfico 3: Relación de producción de carbón Departamento del Cesar

El declive de la demanda de carbón es una realidad que enfrenta el mercado, influenciada por múltiples factores que generan un panorama cambiante y de compleja proyección con aciertos en términos de volumen, teniendo en cuenta que el mayor repunte se dió en 2018 y posteriormente la caída en el marco del COVID 19; el municipio de El Paso en el 2021 redujo considerablemente su producción y aumentó en el 2022, pese a que en Colombia se redujo la producción. En el 2023, la producción de carbón colombiano representó el 83,4 % de la producción en LATAM y el 0,7 % de la producción mundial (costa atlántica Carbón térmico 7.906 Mt) (AGENCIA NACIONAL DE MINERIA, 2024))

En efecto, debido a las complejidades de la transición energética se espera que el carbón presente una fuerte tendencia a decrecer cada vez más en su participación total de la canasta minera. Según estimaciones de Wood Mackenzie, a 2050 tanto la oferta como la demanda

⁹ Docente asociado del Departamento de Geociencias y Medio Ambiente en la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Ha publicado alrededor de una decena de artículos relacionados con la minería, entre ellos: 'Legislación Colombiana de Cierre de Minas. ¿Es realmente necesaria?

caerá por debajo de los 3.000 millones de toneladas al año y podría caer hasta por debajo de los 1.000 millones de toneladas. Específicamente para Colombia, se espera que se mantenga la producción actual hasta 2030 y posteriormente, se llevará a cabo una disminución progresiva de la producción como parte del proceso de preparación para la salida de Cerrejón en 2034, viéndose reducida ostensiblemente la producción nacional en alrededor de 30 millones de toneladas al año. (Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, s. f.)

Este combustible, esencial en la matriz energética, produce el 40 % de la electricidad a nivel mundial. El uso de combustibles fósiles sigue impulsado por la creciente demanda energética, incluso con la expansión de las energías renovables. Además, circunstancias geopolíticas que afectan al comercio energético, como la guerra en Ucrania, la prohibición de la Unión Europea a las importaciones de carbón ruso, el acaparamiento de China y las limitaciones temporales a las exportaciones de Indonesia, provocaron un aumento del precio de este combustible en 2022. Dicha situación confirma el nivel de volatilidad del panorama del sector extractivo y la influencia de las múltiples variables geopolíticas en la estabilidad de dicho mercado. (García Solano, 2022)

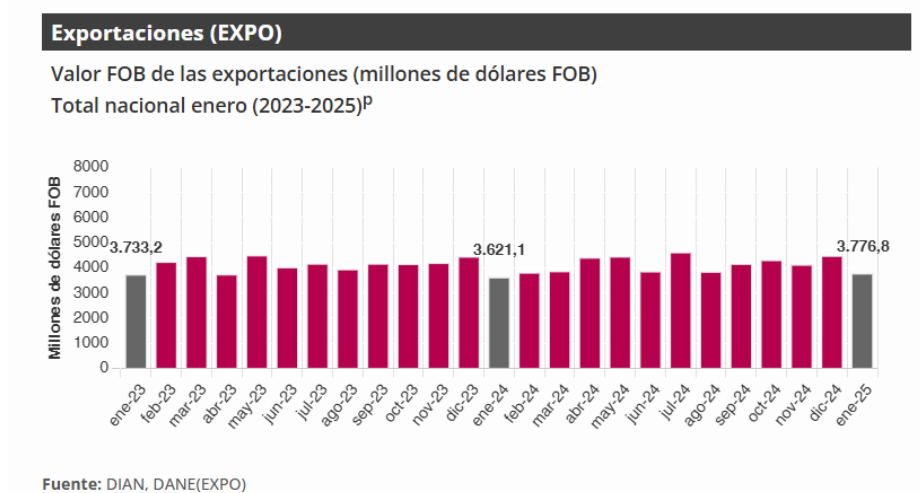


Gráfico 4: Historial de exportaciones de Carbón en Colombia

Es necesario en el presente contexto de la actividad extractiva, la dinámica histórica, los antecedentes geopolíticos del ámbito global; analizar desde los gobiernos y la institucionalidad los posibles escenarios en los cuales podría estar inmerso el país, y proyectar en consecuencia con las afectaciones que se generarían en cada uno de ellos; y de

conformidad con ese universo y mercado generar acciones que se acompañen con dichas realidades; la demanda está variando por múltiples factores, existe una tendencia al declive como respuesta al compromiso mundial de la descarbonización; pero al unísono se evidencia también el incremento de las exportaciones; por ejemplo Drummond a inicios del presente año; comunicó que: La producción y las exportaciones de carbón en Colombia fueron lideradas por Drummond Ltd. por noveno año consecutivo, con 27,6 millones de toneladas producidas y 30,2 millones de toneladas exportadas en 2024, las exportaciones de la compañía aumentaron un 11,6 %.

Según lo expresado por José Miguel Linares, presidente de Drummond Ltd., los resultados alcanzados durante el año reflejan que la compañía mantiene un desempeño sólido y coherente con sus objetivos estratégicos: “para Colombia y la región donde operamos, en el 2024 nuestras operaciones aportaron alrededor de 3,7 billones de pesos en regalías, participación en precios altos, impuestos, tasas y contribuciones”. Asimismo, resulta relevante señalar que: “la compañía generó 11.600 puestos de trabajo directos, que a su vez se traducen en cerca de 50.000 puestos de trabajo indirecto, todo lo cual dinamiza la economía local, regional y nacional”, dijo Linares.(Rodríguez, 2025)

Es importante destacar que Turquía, principal socio comercial de carbón de Cesar, se fijó como meta para 2017-2018 reducir su intensidad de carbono entre un 33 % y un 35 % para 2030, teniendo como referente los niveles de 2005. Dado que la intensidad del uso de carbón en Turquía se redujo un 2,2 %, el Índice de Economías Bajas en Carbono, mostró resultados ambientales favorables (Pabón, 2020).

Hay un panorama de múltiples acepciones en la actividad extractiva, su presente y proyecciones a corto, mediano y largo plazo; que debe ser leída por los territorios productores y el gobierno nacional; es necesario seguir contando con los beneficios fiscales, compensaciones, regalías, dinámica de empleabilidad que genera la minería del carbón; sin perder de vista los compromisos globales que exigen la agenda 2030, la carbono-neutralidad 2050 y objetivos de Desarrollo sostenible, para lograr un uso óptimo a lo largo de la vida útil de los materiales y/o reservas. Según (Bustamante Ortega et al., 2021):

Dicho panorama representa desafíos, pero también oportunidades para Colombia, que cuenta con recursos de carbón para los próximos 52 años, con el 53% de las reservas probadas de carbón de Latinoamérica y el 0,6% de las

mundiales (De acuerdo con el reporte de Estadísticas de Energía Mundial 2020). El país deberá asumir el reto de insertarse en nuevos mercados y posicionarse como un productor con altos estándares tecnológicos, ambientales y sociales, que le permita competir con otros países productores, a la vez que participa en la meta nacional de llegar a la carbono-neutralidad en 2050.

Esta situación debe alinearse con las proyecciones correspondientes en términos de gobernanza, con el fin de fomentar la transición productiva y la reconversión socioeconómica. Esto debe estar respaldado por la solidez institucional, la efectividad de la política macroeconómica y las estrategias adoptadas para fomentar el desarrollo de la innovación tecnológica y el capital humano.

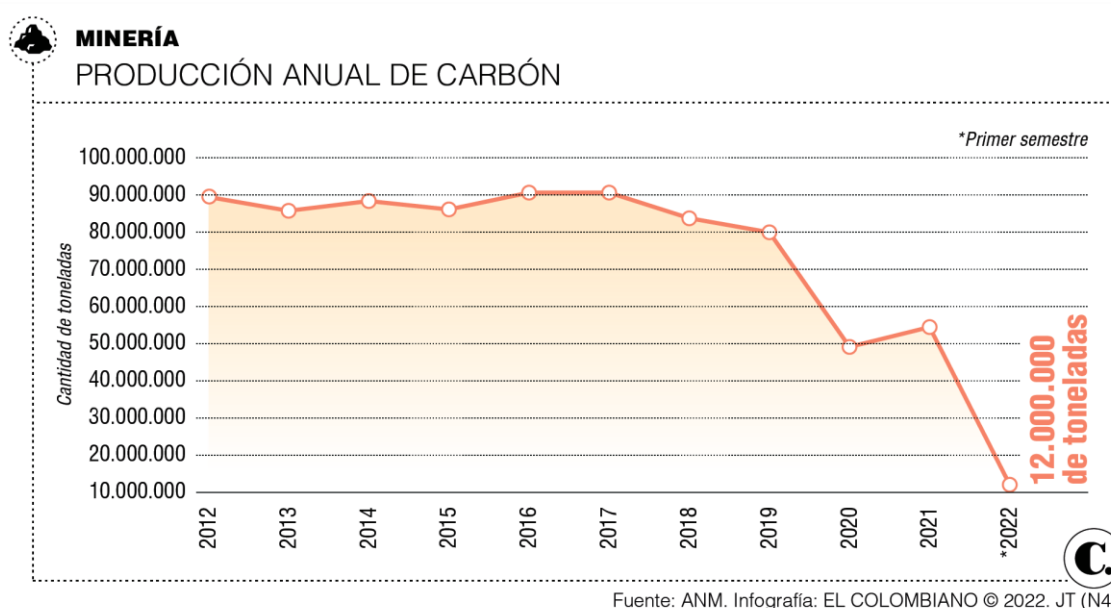


Gráfico 5: tendencia de la producción del carbón en Colombia

- Dependencia económica de la minería del carbón

El país no debe desarticularse de sus características particulares y/o naturales. A medida que avanza la transición, debe garantizar una cobertura total con tarifas razonables, ejecutar un cambio presupuestario que disminuya la dependencia del uso de fuentes fósiles de energía, y mantenga al mismo tiempo el énfasis en los objetivos de inversión pública necesarios para

superar las brechas sociales y promover innovaciones que creen oportunidades. Además, es fundamental que los grupos vulnerables que se vean afectados negativamente por la transición energética cuenten con opciones para una reconversión productiva.

En general, y reconociendo que se trata de una idea compleja, la transición energética puede describirse en términos de cómo afecta la equidad: para ser justa, debe tener la menor influencia perjudicial posible sobre el bienestar de las poblaciones más vulnerables. (González et al., 2023)

La situación actual ofrece tanto al gobierno nacional como a los gobiernos locales una gran oportunidad para desarrollar planes para un futuro más sostenible y próspero en las regiones productoras de carbón. En este sentido, es fundamental que las diferentes partes interesadas reconozcan el declive estructural de la minería de carbón e implementen planes y estrategias para garantizar una transición fluida; los cuales deben estar directamente concatenado con las realidades de los territorios. (Paola Yanguas Parra, 2021)

El análisis recurrente y de gran preocupación es el nivel de dependencia de las economías de los territorios productores de carbón; y la deficiente preparación administrativa e institucional de las entidades territoriales para enfrentar el inevitable cierre minero y los desafíos que demandan el impacto social, fiscal, económico y ambiental que esto representa en las comunidades.

INDICADORES VALOR AGREGADO MUNICIPAL (MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES) BASE 2015	PONDERACION SECTORIAL	FUENTE
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,22 %	TerriData – DNP – DANE
Explotación de minas y canteras	49,23 %	TerriData – DNP – DANE
Industria Manufacturera	0,19 %	TerriData – DNP – DANE
Suministro de electricidad, agua y gas	4,49 %	TerriData – DNP – DANE
Construcción	4,85 %	TerriData – DNP – DANE
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	12,78 %	TerriData – DNP – DANE
Transporte, almacenamiento Y comunicaciones	4,75 %	TerriData – DNP – DANE
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios	4,97 %	TerriData – DNP – DANE
Actividades de servicios sociales y personales	11,52 %	TerriData – DNP – DANE
Valor agregado per cápita	16.089.123,67 pesos	TerriData – DNP – DANE
Valor agregado	367,35 miles demillones de pesos	TerriData – DNP – DANE

Porcentaje de valor agregado en el departamento	2,66 %	TerriData – DNP –DANE
---	--------	-----------------------

Tabla 1: Indicadores valor agregado municipal - Fuente TERRIDATA

Se evidencia en los datos relacionado en la tabla la ponderación de la actividad minera en dinámica económica del municipio de El Paso Cesar, lo cual justifica la preocupación frente a la preparación y las múltiples acciones que se requieren desde la institucionalidad para dirimir de manera efectiva el bache fiscal y socioeconómico que representa el cierre minero en el territorio; y potencializar la realidad territorial y sectores económicos que históricamente han configurado la economía del municipio, y que han sido desplazados por la actividad minera y sus impactos.



Gráfico 6: Datos claves de la minería

El municipio de El Paso presenta una particularidad actualmente respecto al resto de municipios del corredor minero del departamento del Cesar; el polígono territorial de la operación minera se ha desplazado hacia otros territorios en función del potencial extractivo y el cumplimiento de la vida útil de las zonas emplazadas en dicho territorio, eso denota una particularidad que exige acciones con celeridad por la cercanía de los procesos de cierre

minero; según Harvey Rodríguez director de Sostenibilidad de la empresa CNR¹⁰, esta empresa es la de menor escala en El Paso, y plantea que su operación se proyecta entre tres y ocho años, en función de actualización de la licencia vigente, el cierre minero como fase terminal de las operaciones, es una realidad.

- Análisis de la dinámica del recaudo recursos SGR

Se logra evidenciar en el análisis de la información que las asignaciones son cambiantes entre bienios o bianualidades; situación que está directamente determinada por el contexto global del sector, la producción, las exportaciones, el comportamiento del mercado o variables geopolíticas. Los recursos que las regalías representan en las finanzas públicas, son de gran consideración; y tal como se mencionó anteriormente no se han utilizado de manera efectiva para encausar la diversificación productiva que demanda el territorio en el marco de la operación, El municipio de El Paso presenta un índice de NBI de 30,78 en cabeceras, lo cual evidencia un avance; pero aun el indicador es de preocupación.(DANE, s. f.)

SECTOR	NUMERO DE PROYECTOS (VIGENCIA 2019-2022)	%
Transporte	11	31%
Deporte y recreación	5	14%
Educación	6	17%
Equipamiento Municipal	7	19%
Salud	2	6%
APSB	5	14%
	36	100%

Tabla 2: Ponderación inversión SGR 2019-2020 - Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior relaciona información de Informe Mensual De Ejecución Presupuestal Gastos - Sistema General De Regalías - bienio 2019 – 2020; municipio de El Paso, se relaciona de forma desagregada la inversión derivada de las Regalías por sectores, el sector de mayor focalización e inversión corresponde a transporte, en orden de priorización Equipamiento municipal, Educación, APSB, deporte y Recreación y salud. Es pertinente analizar, y revisar el aporte de dichas inversiones, la pertinencia y sostenibilidad de las

¹⁰ Colombian Natural Resources

mismas en función de cierre de brechas sociales; y más allá de ello cuanto están direccionadas a la preparación del territorio para la diversificación económica y transición productiva, que demanda el proceso global de descarbonización, y los procesos de cierre minero.

En ese mismo sentido también se analiza la dinámica de recaudo de los recursos del sistema General de Regalías en el plan de caja de la entidad territorial.

Es evidente que la mayoría de los proyectos se centran en la infraestructura y se invierte poco o nada en iniciativas que apoyan la creación de empleo y la revitalización de otros sectores como la agricultura, la industria y el turismo, que apuntan a mejorar directamente la calidad de vida de estas poblaciones y, por ende, mejorar de manera sostenible su calidad de vida, muchos proyectos no satisfacen eficazmente las necesidades básicas insatisfechas y no tienen impacto en los componentes de inclusión social. *(Baja inversión de regalías en Cesar en proyectos para inclusión social, s. f.)*

Plan Bienal de Caja	Enero	febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	total semestre
Total 2019-2020	\$ 331.799.757	\$ 180.345.364	\$ 189.570.063	\$ 291.377.252	\$ 185.668.659	\$ 199.024.073	\$ 1.377.785.167
Variación mensual		-\$ 151.454.393	5%	54%	-\$ 105.708.593	7%	
Total 2021-2022	\$ 594.944.904	\$ 255.701.888	\$ 168.271.027	\$ 534.780.342	\$ 577.250.414	\$ 184.220.127	\$ 2.315.168.701
Variación mensual		-\$ 339.243.016	-\$ 87.430.861	218%	\$ 42.470.071	8%	-\$ 393.030.286
Total 2023-2024	\$ 442.280.246	\$ 329.522.607	\$ 295.368.880	\$ 451.469.859	\$ 344.795.432	\$ 305.106.677	\$ 2.168.543.701
Variación mensual		-\$ 112.757.640	-\$ 34.153.727	53%	-\$ 106.674.427	-\$ 39.688.755	

Tabla 3: Plan bienal de caja SGR- Elaboración propia – Datos SICODIS DNP

Del cuadro anterior que representa la dinámica de plan de caja de los recursos del Sistema General de Regalías por bianualidad a corte semestral, se infiere que la dinámica del recaudo que se genera es de variación permanente, lo que dificulta la proyección en niveles de precisión en cuanto a la producción y exportaciones del carbón extraído en el territorio; pero a pesar de ello se evidencia que existe una tendencia de incremento del (2019-2020) a (2021-2022) y posteriormente en (2023-2024) una leve disminución del recaudo en un 6% aproximadamente.

Los recursos de regalías en el municipio están supeditados a las variables globales del mercado y el dinamismo global; aunado ello se suma que la operación minera territorialmente empieza a salir del polígono del municipio, y ello determina necesariamente la escala de producción que se genera y la proporción de las compensaciones que se derivan. (ver Anexo 1)



Gráfico 7: Recaudo Regalías El Paso Cesar - Fuente: SIMCO

- Transición productiva

Para hablar de transición productiva en el municipio de El Paso Cesar o TEJ (transición energética justa), en el marco de la operación y el cierre minero, es necesario abordar aristas coyunturales que determinan la dinámica socioeconómica del territorio, y para lo cual se deben conjugar de forma concordante los actores:

a) Es necesario asegurar y proteger la sostenibilidad de la población que depende de los recursos energéticos que desaparecerán con la transición. Debido a su vulnerabilidad económica, dicha población objetivo requiere un plan integral para la transición productiva, que incluya reconversión laboral, el desarrollo de nuevas competencias o el apoyo en proyectos productivos y de restablecimiento socioeconómico.

b) Las consideraciones fiscales son fundamentales para una transición energética justa (TEJ). Dado que los combustibles fósiles representan la mitad de las exportaciones, una quinta parte de la inversión extranjera y más de dos puntos porcentuales del PIB en ingresos, su reducción afecta la contabilidad macroeconómica, pero también las economías locales. Por ejemplo, el carbón puede generar regalías directas en zonas como La Guajira y Cesar, que equivalen al 60% del presupuesto de inversión del departamento. Para impulsar su productividad fiscal, una TEJ debe concentrarse en reemplazar las fuentes de ingresos dependientes de los combustibles fósiles en estas regiones, lo que exige la expansión de otras industrias y cambios en la estructura tributaria de las nuevas energías. (González et al., 2023)

Según el Banco Mundial, la efectividad de la transición depende en gran medida de varios factores señalados en su informe "La gestión del cierre de las minas de carbón". Estos elementos son clave para garantizar una transición adecuada y deben ser considerados por las instituciones colombianas. Estas incluyen: 1) mantener un diálogo permanente y efectivo entre la institucionalidad o El Estado y las regiones, para determinar la mejor escala y cronograma para la transición; 2) planificar y hacer vigilancia participativa de los compromisos de las partes involucradas; 3) ofrecer a los trabajadores y sus familias asistencia a corto plazo a través de programas de protección social; y 4) poner en práctica políticas activas de mercado laboral que brinden incentivos y programas para promover la creación de nuevos empleos y ayudar a los trabajadores a transferir y desarrollar sus habilidades.

Teniendo en cuenta el panorama que se dibuja en apartes previos se relaciona lo siguiente; según lo indicado por Alejandro Echavarría, vicepresidente de Sostenibilidad de CNR:

“El territorio donde operamos tiene una oportunidad inmensa de hacer una reconversión productiva de los activos mineros, como lo es el tren, que anteriormente les prestaba el servicio de transporte solamente a las mineras, pero que ahora puede expandirse a ser un tren multimodal de carga, es decir, transportar café, papel, varillas, cemento y productos del agro, entre otros”.

Así mismo; Andry Aragón, alcalde municipal de El Paso Cesar (2020-2023), reconoce el impacto positivo de la minería en la región, considerando no solo la generación de empleo, sino también otros beneficios asociados: “Si no tenemos minería, vamos a quedar con una situación difícil. Si la empresa no existiese, ¿cómo quedaríamos?”, dice Aragón. (Vargas, 2023)

El País ha logrado importantes avances en la transición energética, incluyendo: (i) la adjudicación de contratos a largo plazo para la integración de proyectos de generación de energía renovable mediante subastas, lo que permitirá una matriz eléctrica diversificada para 2023; (ii) la creación de un entorno regulatorio y fiscal favorable para incentivar nuevos proyectos de generación de energía; (iii) la integración de nuevas fuentes y tecnologías energéticas en la matriz de generación; y (iv) el desarrollo y la implementación de directrices

para fortalecer las instituciones relacionadas con la minería y la energía. Sin embargo, debido a su concentración a corto y mediano plazo y a la escasa coordinación entre importantes sectores del desarrollo energético colombiano, estos avances solo han sentado parcialmente las bases para el proceso de transición energética del país.

Por lo anterior, el objetivo general de formular o diseñar un conjunto de lineamientos estratégicos de articulación institucional en el marco del cierre minero, es en sí mismo Un conjunto de iniciativas y tácticas transversales que impulsan la transformación energética del país fomentando el desarrollo económico, energético, tecnológico, ambiental y social.¹¹; teniendo como marco el Plan de Desarrollo minero-energético.

7.2 Análisis desde una reflexión teórica la capacidad institucional del municipio de El Paso en el marco de la operación minera y la Descarbonización.

- Antecedentes de la capacidad institucional desde la descentralización:

Desde la Constitución de 1886, Colombia ya presentaba un esquema descentralizado, situación que se mantuvo hasta finales de los años sesenta, cuando surgió la necesidad de delegar más responsabilidades a los gobiernos locales. No obstante, dicha descentralización solo se consolidó plenamente con la Constitución de 1991. Este modelo se adoptó como una estrategia tanto política como administrativa para enfrentar múltiples problemáticas sectoriales y mejorar la capacidad del Estado de responder a las demandas ciudadanas en los territorios, fortaleciendo así su presencia a nivel local. (Gomez Botero & Bolaños Tovar, 2019)

Según el análisis realizado por Departamento Nacional de Planeación, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década (DNP, 2001), la descentralización busca alcanzar los siguientes resultados: mejor prestación de servicios, democratización de la vida local, aumento de la equidad territorial, mejor distribución de los recursos públicos, mayor capacidad de gestión y eficiencia administrativa y, por último, un incremento del esfuerzo fiscal departamental y municipal.

¹¹ CONPES 4075: Política De Transición Energética; 29 de marzo de 2022.

En ese sentido la descentralización ha representado un magno desafío que versa en una serie de aspectos que debilitan la esencia de la misma, que es, permitir a los gobiernos locales decidir con autonomía administrativa y fiscal el destino de sus realidades en articulación con las demandas de la ciudadanía; se encuentran entre dichas desventajas las siguientes: a) Estrategia del gobierno nacional de concentración de decisiones y recursos en el nivel central; b) débil capacidad de gestión de los municipios y departamentos, con la presencia de hechos de corrupción y escasez de recursos propios, y c) repercusión de los grupos armados en la gestión pública. A esta situación se agregan diversos factores que afectan el funcionamiento administrativo de las entidades, entre ellos: la limitada capacidad de gestión, el escaso nivel de preparación técnica de los funcionarios y la falta de conocimiento sobre los principios de la gerencia pública. Estos elementos han dificultado que las administraciones locales cumplan adecuadamente con sus funciones. Además, existe un desajuste entre las responsabilidades que se les asignan, las demandas de la población y los recursos disponibles para atenderlas.

Desde su origen y regulación legal, el proceso de descentralización ha mostrado avances significativos. Sin embargo, aún enfrenta dificultades que han limitado su consolidación. Según las propias regiones, uno de los principales problemas es la falta de consideración por la diversidad territorial, así como la aplicación uniforme de estrategias y normativas. Esta homogeneidad pasa por alto las particularidades sociales, políticas, económicas y ambientales de cada territorio; otro factor relevante es el escaso desarrollo institucional en las regiones y sectores que reciben grandes sumas de recursos, lo cual ha favorecido prácticas de politiquería, ineficiencia y corrupción.

En el marco de la actividad extractiva en los municipios mineros del departamento del Cesar, se evidencia de forma notoria y en relieve las limitaciones del concepto de descentralización, su implementación y deficiente efectividad en la realidad de los territorios, aunada la escasa participación vinculante que logran tener los gobiernos locales en las operaciones mineras, impactos y estrategias de mitigación y restablecimiento socioeconómico de las mismas. Es fundamental que la institucionalidad adquiera autonomía desde los territorios, en articulación con el gobierno central, políticas nacionales y demandas mundiales; para hacer seguimiento en las múltiples fases de operación de los proyectos mineros, lo cual garantizará una

articulación efectiva desde la institucionalidad en defensa de los derechos de la ciudadanía y una visión de Desarrollo integral contextualizado.

- La capacidad institucional municipal

Al abordar el concepto de capacidad institucional, es fundamental tener en cuenta dos dimensiones clave: por un lado, la capacidad organizacional, entendida como la competencia de los organismos gubernamentales para organizar su estructura burocrática, administrativa y logística conforme a sus metas; y por otro, la dimensión sistémica de la gobernanza, que se refiere a la manera en que el contexto institucional permite y potencia la actuación del gobierno mediante un sistema institucional eficaz y una lógica política que refuerza su capacidad operativa. (*Jairo Santander analiza los Desafíos y Dimensiones de la Capacidad Institucional en Políticas Públicas*, 2024)

a) Diagnóstico general:

El Paso Cesar es un municipio de sexta categoría¹², categorizado de tal manera como el 80% de los municipios de Colombia, con unas condiciones territoriales y fiscales que resultan de gran particularidad, su división político administrativa está dada por cinco (5) corregimientos, de los cuales La Loma de Calenturas representa uno de los más grandes del país, en este se haya emplazada la operación minera de carbón que existe en el territorio. Dicha condición determina una serie de particularidades administrativas y fiscales que influyen en el desempeño de la institucionalidad en los procesos de articulación y gobernanza en torno la actividad extractiva, impactos, externalidades y las múltiples demandas socioeconómicas derivadas, y como esta asume su rol en el apalancamiento del desarrollo local. En ese orden se analizarán variables y/o indicadores que permitan configurar el panorama de la capacidad institucional del municipio de El Paso.

A1. Índice de desempeño municipal:

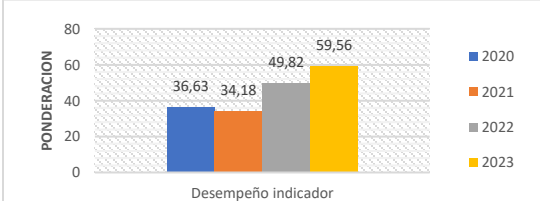
ID	año	cmpio	nmpio	cdpto	ndpto	grupo	g21 porc de	g24 igpr	gobierno	gestion	mdm
201920250	2019	20250	El Paso	20	Cesar	G2	98,89	40,04	6,95	38,19	37,27
202020250	2020	20250	El Paso	20	Cesar	G2	94,65	43,50	11,11	36,63	36,68

¹² Se caracterizan por tener una población igual o inferior a 10,000 habitantes y unos ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a 15,000 salarios mínimos legales mensuales.

202120250	2021	20250	El Paso	20	Cesar	G2	0,00	67,62	66,67	34,18	34,03
202220250	2022	20250	El Paso	20	Cesar	G2	0,00	74,00	66,67	49,82	49,94
202320250	2023	20250	El Paso	20	Cesar	G2	27,33	73,60	99,20	59,56	59,92

g21 porc de	Porcentaje de ejecución sectores de desarrollo económico
g24 igpr	Indicador de eficiencia del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías
gobierno	Puntaje dimensión de Gobierno abierto y transparencia
gestion	Puntaje componente de Gestión
mdm	Puntaje Medición de Desempeño Municipal

El índice de desempeño municipal se analiza en esta ocasión desde componentes transversales a la temática de investigación, y cuyo comportamiento determina el estado de la institucionalidad en el marco de la temática, tales como:

VARIABLE	DESCRIPCION	ANALISIS DE COMPORTAMIENTO MUNICIPAL										
Componente de gestión.	Acciones y decisiones que toma la administración local con el propósito de mejorar el bienestar de la comunidad y fomentar el desarrollo. Por su parte, el componente de resultados reúne los indicadores relacionados con el bienestar de la población, definido por una estructura de subcomponentes como: movilidad de recursos propios, ejecución de recursos, gobierno abierto y atención al ciudadano y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial. (Angulo et al., 2018)	Entre el 2020-2023 El Paso evidencia un incremento positivo en el comportamiento de la variable (36.63 a 59.56) encontrándose en un rango medio.  <table><caption>Desempeño indicador</caption><tr><th>Año</th><th>Ponderación</th></tr><tr><td>2020</td><td>36,63</td></tr><tr><td>2021</td><td>34,18</td></tr><tr><td>2022</td><td>49,82</td></tr><tr><td>2023</td><td>59,56</td></tr></table>	Año	Ponderación	2020	36,63	2021	34,18	2022	49,82	2023	59,56
Año	Ponderación											
2020	36,63											
2021	34,18											
2022	49,82											
2023	59,56											
Indicador de eficiencia del índice de gestión de proyectos SGR	Evalúa la eficiencia con la cual se ejecutan los proyectos en la fase de implementación del ciclo de inversión, considerando el grado de desviación en los costos, el cumplimiento del cronograma establecido y el nivel de logro de los resultados esperados en el momento de la evaluación.	El Municipio de El Paso ha presentado un desempeño histórico desde el 2020-2023 adecuado, con una calificación medio-alto, según Consolidado De Resultados Medición Anual Del Desempeño 2022-2023, actualizado junio 2024. A pesar de la calificación se registra en dicho aparte, es fundamental que la dinámica de inversión de Regalías se articule de forma directa con las condiciones particulares del territorio, y que la visión de desarrollo y el cierre de brechas sectoriales hagan parte de un plan estratégico, que incluya la necesidad de la transición productiva y el restablecimiento socioeconómico en torno a los impactos de la minería, actividad que genera dichos recursos.										

Ejecución sectores de Desarrollo Económico	Mide la capacidad de las entidades territoriales para invertir y generar resultados en sectores estratégicos que delimiten el Desarrollo integral del territorio, tales como: La industria, el comercio, la agricultura y otros sectores productivos	Aunque las inversiones han estado direccionada al cierre paulatino de brechas se realiza el siguiente análisis: El sector del transporte (carreteras urbanas y rurales) representa el 31% de estas regalías. La industria de equipos, que representó el 19% de todos los recursos permitidos este período, quedó en segundo lugar. La educación ocupa el puesto 17 en esta lista de prioridades de inversión, seguida de Deportes y Recreación y la Asociación de Deportes y Recreación (APSB) con el 14% y el 6%, respectivamente. (ver aparte Análisis de la dinámica del Recaudo recursos SGR, pág. 33)
Índice de desempeño municipal	Es una herramienta cuyo propósito es medir el desempeño municipal, y la gestión de las entidades territoriales en función de resultados de desarrollo (calidad de vida de la población), considerando las capacidades iniciales de los municipios.	Entre el 2020-2023 El Paso evidencia un incremento positivo en el comportamiento de la variable (36.68 a 59.92) encontrándose en un rango medio

Tabla 4: Componentes analizados del Indicador de Desempeño Municipal

La evidencia de Colombia indica que un mejor desempeño municipal se vincula con mejores resultados en otros ámbitos, como una mayor competitividad, la reducción de las tasas de pobreza y una prestación de servicios públicos más eficaz. Por ejemplo, existe una correlación entre la reducción de las tasas de pobreza y un mejor desempeño municipal. (informe de resultados 2023- Medición de desempeño Municipal- DNP 2023)

A2. Estructura administrativa Municipal

PLANTA DE PERSONAL				
N	DENOMINACION DE CARGOS	COD	GRADO	CARGOS
NIVEL DIRECTIVO				7
1	Alcalde	5	4	1
2	Secretario de Despacho	20	3	5
3	Secretario Local de Salud	97	3	1
NIVEL ASESOR				1
1	Jefe de Oficina de Control Interno y Sistema de Gestión			1
NIVEL PROFESIONAL				20

1	Comisaria de Familia	202	4	1
2	Profesional Universitario	219	3	4
3	Profesional Universitario	219	3	10
4	Profesional Universitario	208	3	2
5	Profesional Universitario	219	1	1
6	Profesional Universitario	219	1	1
7	Profesional Universitario	234	4	1
NIVEL TECNICO				18
1	Inspector de Policía Rural	303	8	1
2	Inspector de Policía Rural	306	2	4
3	Técnico Administrativo (CULTURA)	367	9	1
4	Técnico Administrativo (SISBEN)	367	7	1
5	Técnico Administrativo (ALMACEN)	367	6	1
6	Técnico Administrativo	367	5	6
7	Técnico Administrativo	367	4	1
8	Técnico Administrativo	367	3	1
9	Técnico Administrativo	367	2	1
10	Técnico Administrativo	367	5	1
NIVEL ASISTENCIAL				28
1	Secretaria General Despacho Alcalde	438	7	1
2	Auxiliar Administrativo	407	1	3
3	Auxiliar Administrativo	407	3	1
4	Auxiliar Administrativo	407	2	2
5	Auxiliar de Servicios Generales	470	2	1
6	Conductor	480	7	1
7	Conductor	480	5	3
8	Conductor	480	4	1
9	Conductor	480	2	1
10	Conductor	480	1	1
11	Celador	477	2	2
12	Celador	477	2	3
13	Auxiliar Administrativo	407	1	5
14	Auxiliar de Servicios Generales	470	1	2
15	Conductor	480	2	1
TOTAL				74

Tabla 5: Relación planta global

Presenta en su estructura 74 cargos en la planta global, y una carga operativa aproximada de 140 prestaciones de servicios.

Un aspecto clave que mina la capacidad en materia de gestión de personas es la expansión del contrato de prestación de servicios como la forma más frecuente de vinculación a las organizaciones públicas del nivel nacional y subnacional. (Sanabria., 2019); situación que agudiza las limitaciones que determinan la capacidad institucional, de una entidad territorial como el Municipio de El Paso; para afrontar las demandas institucionales en torno a los procesos de operación minera del territorio.

A3. Estructura y desempeño fiscal - Limitaciones de la capacidad institucional

Es fundamental revisar el comportamiento fiscal del municipio, para inferir la situación de este frente a la “limitada Descentralización” y la autonomía territorial en la formulación de iniciativas de interés pública que se traduzcan en Desarrollo para los asentamientos.

Departamento	Municipio	Población DANE	ICLD (Miles de Pesos)	Gastos de Funcionamiento (Miles de pesos)	% Gastos de Funcionamiento ICLD	Categoría
Cesar	AGUSTIN CODAZZI	69.759	17.370.957	6.861.407	39%	6
Cesar	BECERRIL	24.797	10.515.744	7.047.427	67%	6
Cesar	CHIRIGUANA	31.771	9.259.294	5.552.592	60%	6
Cesar	EL PASO	42.960	17.063.763	9.320.047	55%	6
Cesar	LA JAGUA IBIRICO	53.557	23.618.184	8.611.061	36%	5

Tabla 6: categorías municipios Mineros del Cesar – Fuente Contaduría General de la nación

En el Departamento del Cesar, en muestra de la tendencia Nacional, el 80% de los municipios del corredor minero corresponden a categoría 6.

Del gráfico se evidencia que el 60% de los municipios del corredor minero delimitan un amplio desbalance entre los Ingresos fiscales y los gastos de funcionamiento donde existe una relación promedio de 61% (Gastos/Ingresos); dicha situación configura un escenario de complejidad, que resta a las entidades territoriales marcados límites para financiar iniciativas de inversión que representen resultados en los territorios; lo cual acrecienta la dependencia del gobierno central.

MUNICIPIO DE EL PASO				
	2023	2022	2.021	2020
INGRESOS FISCALES	21.106.346.301	12.083.183.485	8.442.963.943	10.878.121.709
Impuestos	13.586.151.478	10.801.983.537	7.478.597.329	9.116.669.782

Contribuciones, Tasas e Ingresos no Tributarios	7.520.194.823	1.281.199.948	964.366.614	1.761.451.927
GASTOS DE ADMINISTRACION Y OPERACION (salarios)	7.853.460.000	6.826.723.036	6.835.158.310	7.656.393.537
	37%	56%	81%	70%
TRANSFERENCIAS/SUBVENCIONES	\$ 74.462.267.617,32	41.415.755.563	37.837.960.094	33.567.423.738
Regalías	\$ 25.021.697.210,00	5.052.536.416	4.949.222.011	3.284.518.273
	34%	12%	13%	9,8%

Tabla 7: Comportamiento fiscal Municipal – Elaboración Propia: Fuente Contaduría General de la Nación

El Paso como ente territorial tienen una capacidad limitada para obtener ingresos propios a través de impuestos, como el predial, industria y comercio, y la sobretasa a los combustibles, principalmente. Aunque desde el 2020 se analiza un comportamiento fiscal de mejoría, respecto a sus condiciones iniciales referentes; la capacidad real de ejecutar y gestionar recursos es la vulnerabilidad. La cantidad de recursos cofinanciados que pueden gestionarse al margen de las transferencias regulares con recursos propios o cofinanciados y que responden a los planes del gobierno municipal, así como la definición de proyectos o programas acordes a las necesidades reales, son claramente limitados en el ámbito de la adquisición de recursos. (Muñoz Lozano & Torres Hernández, 2025). En ese sentido la reflexión exhorta a repensar la descentralización territorial; ya que uno de los mayores obstáculos para el desempeño eficaz de las funciones de las entidades territoriales y el cumplimiento de sus misiones es la definición de competencias homogéneas para todos los municipios, la cual se establece sin tener en cuenta el tamaño de la población ni los antecedentes culturales, económicos, sociales e históricos. Entre otras cosas, no existe diferenciación en el diseño de los municipios según categorías, tamaño, ingresos y población.; se hace necesario e inmediato que dicha práctica generalizada se restablezca en virtud de las realidades territoriales.

A4. Institucionalidad y la actividad minera

Tal como se relaciona en la política nacional de Minería; la desarticulación institucional es una causa fundamental en los resultados del sector minero; es evidente que la ciudadanía refleja la concepción de debilidad de las instituciones en el proceso de relacionamiento con las empresas multinacionales, y desde su rol de garante en el cumplimiento de las

obligaciones que se derivan de las operaciones mineras, respecto a la ciudadanía y el territorio mismo; así lo afirma el líder comunal (R. Contreras, comunicación personal, 9 de marzo de 2025) :

Las administraciones siempre han estado de frente a las empresas y de frente a defender los derechos de las comunidades. Yo pienso que aquí las empresas son las que han sido esquivas y han sido como “engañizas” con la misma administración; porque le muestran una cara de pronto la administración y de pronto la administración en la preocupación de solucionar o que se le minimice la problemática a la comunidad y la empresa dice una cosa, llega a un acuerdo con ellos y termina haciendo otra.

Se considera que el principal ente culpable de que aquí no se cumplan con los procesos y con los derechos que tiene la comunidad, que se le cumple su derecho, es el ANLA, porque no hace un seguimiento exhaustivo a las empresas para que las empresas cumplan con los derechos que tienen las comunidades y que vienen inmersos en las mismas licencias ambientales que les piden ellos, las empresas.

Colombia se caracteriza en el sector minero y otros sectores por poseer un sistema regulatorio y normativo robusto, amplio y estructural; se analiza que este sector la institucionalidad también está representada por una multiplicidad de instituciones, sectoriales y agencias.

Institucionalidad pública de la minería en los países andinos			
País	Sectorial	Ambiente	Consulta previa
Colombia	- Ministerio de Minas y Energía (MME) - Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) - Agencia Nacional de Minería (ANM) - Servicio Geológico Colombiano (SGC)	- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) - Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Ministerio del Interior, Dirección Autoridad Nacional de Consulta Previa

Gráfico 8: Institucionalidad pública países Andinos

Fuente: Rafael Poveda Bonilla; La institucionalidad y la regulación minera en los países andinos

Aun así se evidencia una notable desarticulación institucional, al momento de analizar la dinámica de las operaciones mineras y la afectación de los territorios donde están se encuentran emplazadas; de lo cual se infiere una fragmentación de la institucionalidad en este

sentido, lo cual se traduce en los resultados que hasta la fecha se han logrado en materia de formulación, alistamiento, implementación y seguimiento de acciones conducentes al restablecimiento socioeconómico de municipio del corredor minero, en el marco de los cierres mineros, las demandas globales y realidades territoriales y de la ciudadanía. Se hace fundamental el fortalecimiento de la institucionalidad en esencia, que se acerque al territorio, acompañe de forma directa y vinculante a los involucrados en los procesos de operación minera.

Los procesos de licenciamiento deben contemplar de forma integral el consenso territorial de los componentes habilitantes en dichas solicitudes; en aras que los involucrados hagan parte activa de cada fase de aprobación, operación y cierre; y que las entidades territoriales desempeñen roles de competencia y carácter vinculante, y que dicha condición les permita tomar decisiones orientadas a proteger y garantizar los derechos de la ciudadanía, es convencional que desde el concepto de centralismo institucional se asignen las competencias y se formulen iniciativas para los territorios, sin garantizar la pertinencia de dichas acciones en el campo territorial, evadiendo de tal forma la dinámica y realidad de los mismos, configurada a su vez por diferentes variables que merecen ser analizadas a profundidad.

A5: Escenarios y desafíos institucionales para el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio.

En virtud de las condiciones analizadas en los apartes anteriores es fundamental avizorar acciones que le representen a la entidad territorial reconocer su contexto institución y su realidad administrativa y en virtud de ello, replantearse para mejorar su desempeño; dichas acciones deben estar direccionadas inicialmente a superar las condiciones iniciales a través del incremento efectivo del recaudo y la capacidad de financiamiento propia.

- El Catastro Multipropósito, cuyo objetivo es modernizar las finanzas territoriales mediante la actualización de los datos catastrales de las entidades territoriales, está siendo implementado por el Gobierno Nacional como respuesta a la escasez de recursos en las entidades territoriales. Al aumentar la recaudación del impuesto predial, este programa tiene el potencial de convertirse en una importante fuente de financiamiento.

- Para que la organización local opere eficazmente, el gobierno subnacional debe fortalecer su capacidad de planificación estratégica de personal. A nivel local, la gestión de personal debe ser más flexible. Para garantizar la disponibilidad de recursos humanos públicos cuidadosamente seleccionados, capacitados y evaluados, es necesario desarrollar sistemas de gestión de competencias (OCDE, 2014b).

- Los procesos de descentralización del poder deben tener en cuenta un diseño institucional con clara atribución de competencias y responsabilidades, la asignación de recursos adecuados, el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias a nivel territorial (gestión, organización, recursos de diverso tipo), y el establecimiento de criterios y mecanismos de coordinación entre niveles para apoyar el funcionamiento de la gobernanza multinivel. (Fernández & Weason, 2012)

7.3: Lineamientos estructurantes de una estrategia de articulación institucional para el restablecimiento de la vocación socioeconómica del corregimiento de La Loma.

La estrategia de articulación institucional en el sector de minería del carbón en Colombia, municipio de El Paso Cesar, cuenta varios elementos clave para garantizar la sostenibilidad, la competitividad y el cumplimiento normativo del sector, además de promover la colaboración entre las instituciones gubernamentales, las empresas, las comunidades y otras partes interesadas. A continuación, se detallan algunos lineamientos que podrían formar parte de una estrategia de articulación institucional en este sector:

Los lineamientos están concentrados en el rol institucional para garantizar el restablecimiento socioeconómico en el marco de la operación y cierre minero del corregimiento de La Loma, municipio de El Paso Cesar.

Ejes estratégicos:

C3-1: Fortalecimiento, Articulación Institucional Gobernanza

Objetivo estratégico:

Garantizar la optimización y mejora de las capacidades, estructuras y mecanismos de las organizaciones gubernamentales y privadas responsables de regular, supervisar, planificar y promover el desarrollo sostenible de la minería del carbón en el municipio de El Paso, Departamento del Cesar.

Acciones estructurantes:

Componente	Acciones estratégicas
Mapeo Institucional	Identificación de actores clave: Se deben identificar y mapear las agencias gubernamentales (nacionales, regionales y locales), las organizaciones de supervisión, los grupos empresariales, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades afectadas por la minería de carbón en el municipio de El Paso.
	Análisis de competencias y funciones: Precisar las funciones y responsabilidades de cada entidad en los ámbitos regulatorio, de desarrollo social y económico.
Fomento de la Participación y Diálogo Interinstitucional	- Programación y realización periódica de Foros y mesas de trabajo: Crear espacios de diálogo entre las diferentes partes interesadas (gobierno, empresas, comunidades, organizaciones sociales, etc.) para compartir información, resolver conflictos y promover la colaboración. - Comunicación continua: Establecer mecanismos de comunicación permanente para compartir información sobre proyectos mineros, actividades de fiscalización, avances en políticas públicas, y mejores prácticas. - Establecer vínculos de confianza entre las fuerzas involucradas, tanto del sector público como privado, facilitará el avance oportuno de los proyectos. Se deben establecer procedimientos y estrategias de participación para prevenir posibles consecuencias negativas para las comunidades. - A nivel municipal, departamental y nacional, garantizar que exista suficiente coordinación institucional, que facilite la efectividad de los procesos.
Fortalecimiento del Marco Normativo y Regulatorio	- Garantizar que la estructura regulatoria existente sea efectiva en los territorios mediante acciones de seguimiento y acompañamiento a los actores. - Las entidades territoriales locales ejerzan un rol de competencia vinculante en las decisiones que se asumen en el territorio en el marco de las operaciones mineras.

	- Asegurar un marco normativo que logre un equilibrio entre la seguridad de los inversores y la protección de la comunidad.
Fortalecimiento de la Fiscalización y Control	- Monitoreo y evaluación de políticas: Es necesario contar con sistemas o protocolo de seguimiento y evaluación de las políticas implementadas en el sector minero para asegurar su efectividad. Estos deben incluir indicadores clave en los ámbitos social y económico. - Ajustes periódicos: A partir de los resultados de la evaluación, se deben realizar ajustes en las políticas y estrategias para mejorar continuamente la gestión del sector y adaptarse a los cambios que surjan. - Rendición de cuentas: Establecer mecanismos claros y efectivos para la rendición de cuentas por parte de las empresas mineras y las entidades gubernamentales responsables del control y la regulación.
Desarrollo de Capacidades Institucionales	- Capacitación a funcionarios: Asegurar que los funcionarios de las instituciones responsables del sector minero reciban formación continua en áreas clave, como la legislación minera, la gestión ambiental, los derechos laborales, y la resolución de conflictos. - Apoyo técnico y financiero: Proveer asistencia técnica y recursos financieros a las entidades que juegan un papel clave en la implementación de la estrategia, como las agencias ambientales y de minería, y promover la cooperación internacional. - Consolidación de la capacidad institucional de las autoridades locales: Las autoridades locales deben tener la capacidad técnica y financiera para gestionar los impactos de la minería en el municipio, incluyendo el manejo de conflictos sociales y la promoción del desarrollo local.
Integración de Políticas Públicas	- Desarrollo de políticas públicas coherentes: Las políticas en el sector minero deben estar alineadas con otras políticas públicas, como las de desarrollo económico, ambiental, social y laboral, y con las realidades y proyecciones territoriales, para evitar contradicciones y generar sinergias. • Planificación a largo plazo: Las políticas deben ser sostenibles a largo plazo, considerando las necesidades del sector y de grupos comunitarios influenciados por los efectos de la minería, e impulsando el uso responsable de los recursos naturales. - Articulación vinculante del componente minero, restablecimiento socioeconómico y transición productiva en la formulación e implementación de los Planes de Desarrollo Municipal. - Inclusión del componente de energía renovables y acciones de carbono neutralidad en las iniciativas de inversión municipal.

	- Optimizar la inversión proveniente de recursos del sistema General de Regalías, teniendo en cuenta que dichas inversiones se encuentren articuladas con las metas de restablecimiento productivo y cierre de brechas sociales y económicas proyectadas a corto, mediano y largo plazo.
--	--

C3-2: Transformación, Transición y diversificación productiva

Objetivo estratégico:

Garantizar una transición productiva inclusiva para los grupos vulnerables que resultarán impactados por el proceso de transición energética.

Componente	Acciones estratégicas
Articulación institucional	- Impulsar espacios de concertación en los ámbitos nacional y local para estructurar los objetivos, funciones y compromisos frente a la transición energética.
Desarrollo de un plan integral de transición energética y productiva	- Diversificación productiva: Fomentar sectores alternativos como la agricultura sostenible, el ecoturismo, la energía renovable (solar, eólica, biomasa), la producción de materiales de construcción o la agroindustria. Este enfoque debe adaptarse a las particularidades de cada región. - Planificación a largo plazo: Crear planes de desarrollo regional que incluyan la transición hacia actividades productivas sostenibles con objetivos concretos para el mediano y largo plazo. - Incorporación de un conjunto de tecnologías avanzadas Es imperativo adoptar nuevas tecnologías para facilitar la transición hacia una energía más limpia y de bajas emisiones. Las baterías, el hidrógeno, la captura y almacenamiento de carbono (CAC) y la digitalización de sistemas como los SMR¹³ son algunos de los más cruciales.
Reentrenamiento y capacitación de la fuerza laboral	- Capacitación técnica y profesional: Invertir en programas de formación para que los trabajadores del sector minero puedan reorientarse hacia nuevas áreas de la economía.

¹³ Estos reactores son capaces de generar importantes volúmenes de Energía eléctrica de bajo contenido en emisiones de carbono

	- Educación en energías renovables: Promover la educación y la formación en el campo de las energías renovables, la gestión ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales. - Incentivos para nuevas oportunidades de empleo: Ofrecer incentivos fiscales y programas de apoyo a la creación de empresas en sectores emergentes y sostenibles. - Capacitaciones, asistencia técnica y apropiación del conocimiento
Fortalecimiento de la infraestructura y la conectividad	- Infraestructura para nuevos sectores productivos: Mejorar la infraestructura vial, de comunicación y energética en las regiones para facilitar el acceso a nuevos mercados y la implementación de nuevos proyectos productivos. - Conectividad tecnológica: Promover la digitalización de las comunidades rurales, facilitando el acceso a nuevas tecnologías que permitan el desarrollo de actividades económicas más diversificadas.
Incentivos fiscales y financieros	- Políticas fiscales que favorezcan la transición: Proporcionar exenciones fiscales a las empresas que financien iniciativas respetuosas del medio ambiente en zonas afectadas por la minería. - Acceso a financiación: Facilitar el acceso a crédito y financiamiento para proyectos productivos sostenibles a través de fondos públicos y privados, organismos internacionales y asociaciones locales. - Estrategias de promoción e incentivos por buenas prácticas y uso eficiente de los recursos
Promoción de la sostenibilidad a nivel local e internacional	- Certificación y comercio de productos sostenibles: Fomentar el crecimiento de recursos regionales y productos agrícolas que cumplan estándares sostenibles y puedan venderse en los mercados nacionales y mundiales. - Cooperación internacional: Buscar el apoyo de organizaciones internacionales y gobiernos para financiar la transición, y crear acuerdos de colaboración en sectores como la investigación y el desarrollo de tecnologías innovadoras.
Monitoreo y evaluación constante	Evaluación de impacto: Llevar a cabo evaluaciones periódicas sobre los efectos sociales, económicos y ambientales de las políticas y proyectos implementados durante la transición. Ajuste de políticas: Modificar las estrategias y políticas en función de los resultados obtenidos, asegurando que se logre una transición exitosa y sostenida en el tiempo.

Conclusiones

La Investigación permite concluir una serie de premisas derivadas de la discusión y los resultados, en función del cual se agrupan ejes en concordancia con la temática, el objetivo general y específicos y el alcance mismo del proyecto investigativo:

Desarrollo económico, realidades territoriales y minería.

- La actividad extractiva presenta un panorama de múltiples acepciones que involucra tanto su realidad actual como sus proyecciones a corto, mediano y largo plazo. Esta complejidad debe ser comprendida y analizada tanto por los territorios productores como por el gobierno nacional, en el marco de una visión estratégica y articulada. Si bien es necesario seguir reconociendo y aprovechando los beneficios fiscales, las compensaciones económicas, las regalías y la dinámica de empleabilidad que genera la minería del carbón, ello no puede desligarse de los compromisos globales asumidos por el país. En este sentido, la Agenda 2030, la meta de carbono-neutralidad para 2050 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) imponen retos ineludibles que deben ser integrados de manera coherente en la planificación y gestión del sector extractivo, con miras a una transición equilibrada y responsable.

Demandas globales y carbono neutralidad

- Se deben adoptar una conjunción de medidas y/o acciones decisivas y pertinentes, para lograr la neutralidad de carbono en la producción y el consumo de energía, que ahora dependen de combustibles fósiles. Esto debe hacerse bajo la coordinación de un Estado que sea capaz de transformar positivamente realidades a través de políticas públicas, de manera que el proceso sea lo más eficiente posible, con el menor costo y garantizando criterios de equidad para todos. (Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, s. f.)
- Colombia no depende en gran medida del carbón para sus necesidades energéticas internas, pero el sector carbonífero es crucial para su desarrollo económico, ya que casi el 90 % de la producción total de carbón se exporta. En 2020 se produjeron en Colombia 291,3 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente, lo que representa el 0,4% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel

mundial. De estas emisiones, la industria del carbón contribuye con aproximadamente el 1,4% de las emisiones nacionales, una proporción relativamente baja en comparación con otros sectores; situación que apela a un análisis estructural sobre las medidas que en el sector extractivo se asuman en el país y por consiguiente en los territorios donde se emplazan las operaciones mineras.

Transición energética y Desarbonización

- La transición energética en municipios con alta dependencia de la minería, como El Paso (Cesar), debe concebirse como un proceso integral que trascienda el simple reemplazo de fuentes fósiles por energías renovables. Una verdadera transformación productiva requiere la diversificación de las economías locales, el fortalecimiento de sectores estratégicos para el desarrollo territorial, y la mejora sostenida de las capacidades técnicas y organizativas de la población. Asimismo, resulta fundamental garantizar la participación activa y vinculante de las comunidades en la formulación e implementación de los nuevos modelos de desarrollo, de manera que estos respondan a las realidades sociales, culturales y económicas del territorio. Solo así será posible una transición energética justa, incluyente y sostenible
- Es necesario asegurar y proteger la sostenibilidad de los grupos que dependen de los recursos energéticos que desaparecerán con la transición. Debido a su vulnerabilidad económica, estos grupos necesitan un plan integral para la transición productiva, que incluya programas de reentrenamiento laboral, el desarrollo de nuevas habilidades o el apoyo en proyectos productivos y de reconversión socioeconómica.
- Es fundamental alinear las acciones hacia la descarbonización, pero de forma gradual, paulatina y tranquila, que garantice condiciones de sostenibilidad en los territorios donde se emplazan las operaciones mineras; dicho proceso demanda acciones de gobernanza integral que le permitan a los territorios prepararse y avanzar en función de la reconversión productiva paulatina, mediante políticas públicas a corto, mediano y largo plazo, la descarbonización de los territorios de Colombia no debe responder a decisiones gubernamentales radicales e ideológicas, que desconozcan la profundidad de las realidades territoriales.
- El país no debe perder de vista sus características específicas. Mientras avanza en la transición, debe asegurar un suministro de energía oportuno y confiable para satisfacer

la demanda, llevar a cabo una transición fiscal que reduzca la dependencia de los combustibles fósiles sin comprometer las prioridades de inversión pública necesarias para reducir las brechas sociales, garantizar la cobertura universal con tarifas accesibles y promover el desarrollo de oportunidades.

Articulación institucional

- En el contexto del desarrollo económico, las instituciones pueden favorecer un aumento en la inversión, mejorar la gestión de conflictos culturales, étnicos y religiosos, incrementar la eficacia en el intercambio comercial entre países y propiciar un avance en la calidad del crecimiento económico. (Bermúdez, diciembre 2011), por lo cual es fundamental que la institucionalidad se restablezca desde la confianza y dialogo directo con la ciudadanía y los territorios, y por consiguiente en la efectividades de iniciativas congruentes con los impactos reductos de la operación minera en los asentamientos.
- La fragmentación y debilidad institucional en el marco de la gobernanza en torno a la actividad minera, favorece el desbalance entre intereses económicos y derechos colectivos, y limita la capacidad de respuesta a las demandas territoriales.
- Se requiere una transformación institucional sustantiva para viabilizar una transición energética y productiva. Esta no será posible sin una reforma profunda de la gobernanza del sector minero, orientada a la construcción de marcos normativos coherentes y contextualizados con las realidades territoriales, el fortalecimiento de capacidades locales, la garantía de estándares socioeconomicos, ambientales y una participación ciudadana vinculante. La transición demanda una nueva arquitectura institucional que priorice el bienestar territorial por encima de la lógica extractiva.
- El municipio de El Paso debe a través de la articulación institucional debe proyectarse en función de plan integral estratégico, que contemple acciones a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta la dinámica de la descarbonización, las medias del gobierno nacional y la realidad territorial existente.
- En materia de política pública y articulación institucional Colombia requiere la formulación y oficialización de un CONPES, que garantice de manera efectiva la puesta en marcha de plan integral de transición productiva, a la cual se le garantice la asignación presupuestal respectiva, y con ello la efectividad de las acciones

estratégicas que se proyecten, porque los órganos competentes se han dedicado históricamente a la formulación de acciones; que se limitan “al papel”; el tiempo avanza y los territorios exigen acciones coyunturales que acerquen a la sostenibilidad.

- La Capacidad institucional del municipio debe repensarse desde una connotación estructural de descentralización, que replantee la autonomía y competencia territorial en los procesos de seguimiento y control a las operaciones mineras; y que dichas capacidades sean congruentes con las condiciones reales del territorio mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Angulo, R., Ariza, D., & Bateman, A. (2018). *Medición del desempeño municipal: Hacia una gestión orientada a resultados*.

Bustamante Ortega, P. E., García Molano, R. E., Maya Sánchez, O., Rodríguez López, J. F., & Aguilar Londoño, T. (2021). *Minería De Carbón En Colombia: Transformando El Futuro De La Industria*.

CEPAL. (2019). *Minería para un futuro bajo en carbono: Oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible*.

DANE. (s. f.). *Censo Nacional De Población Y Vivienda 2018*.

De la gobernanza multinivel y el papel de los gobiernos subnacionales en la agenda de desarrollo (No. Serie Minutas N° 81-24, 11/09/2024). (2024). Biblioteca Congreso Nacional De Chile.

DNP. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia*.

Fernández, M. I., & Weason, M. (2012). *Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial*.

García Solano, E. C. (2022). Extractivismo, estallido social y procesos territoriales: Efectos de la minería carbonífera en Cesar y La Guajira, Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 33, núm. 1. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v33n1.102392>

Gobierno de Colombia. (2021). *Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia para Cumplir con el Acuerdo de París (E2050)*. MinAmbiente, DNP, CANCELLERÍA, AFD, Expertise France, WRI.

Gomez Botero, J., & Bolaños Tovar, R. M. (2019). *análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el período: 2014 2018*. Universidad de La Salle Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

González, tomas, Delgado, R., Herrera, camilo, & Cadena, angela. (2023). *Estudio para la Hoja de Ruta de la Transición Energética Colombia 2050—CREE centro regional estudios de Energia*.

International Energy Agency: IEA. (2023). *Colombia 2023 Revisión de la política energética*. <https://www.iea.org/reports/latin-america-energy-outlook-2023?language=es>, Licence: CC BY 4.0

Jairo Santander analiza los Desafíos y Dimensiones de la Capacidad Institucional en Políticas Públicas. (2024, marzo 21). Uniandes. <https://cider.uniandes.edu.co/es/boletines/boletin-157-sector-externo/Jairo-Santander-capacidad-Institucional-Politicas-publicas>

Muñoz Lozano, D. C., & Torres Hernández, A. M. (2025). *Evaluación de estrategias para las capacidades institucionales en municipios de 5ª y 6ª categoría en Colombia*.

OCDE. (2014a). *Colombia: La implementación del buen gobierno*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

OCDE. (2014b). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Colombia La Implementación Del Buen Gobierno*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Colombia La Implementación Del Buen Gobierno

Rodríguez, A. (2025, enero 21). *Por noveno año consecutivo Drummond Ltd. Ocupa el primer lugar en producción y exportaciones de carbón en Colombia*. Drummond Ltd. <https://drummondltl.com/comunicados-de-prensa/2025/01/21/por-noveno-ano-consecutivo-drummond-ltd-ocupa-el-primer-lugar-en-produccion-y-exportaciones-de-carbon-en-colombia/>

Sanabria., P. (2019). *Las Capacidades Institucionales de los Municipios*.

Silva, C. A. G., Mayra Robles. (2023, junio 7). “El carbón aporta menos al cambio climático que la ganadería”. La Silla Vacía. <http://www.lasillavacia.com/silla-academica/el-carbon-aporta-menos-al-cambio-climatico-que-la-ganaderia/>

Unidad de Planeación Minero Energética - UPME. (s. f.). *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2024-2035*.

Uvalle Berrones, R. (2002, octubre 8). *Los fundamentos institucionales de la gestión pública*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Vargas, M. (2023, septiembre 4). *Cesar: ¿qué pasaría sin minería de carbón?* El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/mas-contenido/cesar-que-pasaria-sin-mineria-de-carbon-802573>

Yanguas, P., Arond, E., Strambo, C., & Vega, J. (2021). *El ocaso del carbón y la necesidad de una transición justa en Colombia*. Instituto de Ambiente de Estocolmo.

ANEXOS

Anexo 1: Recursos de regalías por vigencia El Paso Cesar

Entidad
El Paso – Cesar

Fecha Reporte: lunes, 17 de marzo de 2025

Concepto	2019	2020
ASIGNACIONES DIRECTAS (AD)	\$ 1.558.269.722	\$ 1.465.157.577
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR)	\$ 0	\$ 0
+ Monto que podrá destinarse a compensar asignaciones directas	\$ 0	\$ 0
+ Monto para inversión regional	\$ 0	\$ 0
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)	\$ 1.138.485.141	\$ 1.170.854.882
+ Fondo de Compensación Regional (FCR) ->60%	\$ 0	\$ 0
+ Fondo de Compensación Regional (FCR) ->40% (Específicas)	\$ 1.138.485.141	\$ 1.170.854.882
FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACION (FCTel)	\$ 0	\$ 0
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACION -FAE- (AHORRO)	\$ 0	\$ 0
FONDO DE AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	\$ 202.625.423	\$ 215.757.029
ASIGNACION PAZ	\$ 0	\$ 0
Total	\$ 2.899.380.286	\$ 2.851.769.488

Fecha Reporte: lunes, 17 de marzo de 2025

Concepto	2021	2022
INVERSION	\$ 5.604.112.615	\$ 6.126.607.111
Asignación para la Paz	\$ 0	\$ 0
Asignaciones Directas	\$ 4.502.037.791	\$ 4.826.338.084
Asignaciones Directas (20% del SGR)	\$ 2.841.136.652	\$ 2.903.920.448
Asignaciones Directas Anticipadas (5% del SGR)	\$ 1.660.901.139	\$ 1.922.417.637
Asignación para la Inversión Local	\$ 1.102.074.823	\$ 1.300.269.026
Asignación para la Inversión Local según NBI y cuarta, quinta y sexta categoría	\$ 955.131.514	\$ 1.126.899.823
Asignación para la Inversión Local - Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 146.943.310	\$ 173.369.204
Pueblos y Comunidades Indígenas	\$ 0	\$ 0
Pueblos y Comunidades Indígenas - Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 0	\$ 0
Comunidades NARP	\$ 0	\$ 0
Comunidades NARP - Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 0	\$ 0
Pueblo Rrom o Gitano	\$ 0	\$ 0
Pueblo Rrom o Gitano - Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 0	\$ 0
Asignación para la Inversión Regional	\$ 0	\$ 0
Asignación para la Inversión Regional – Departamentos	\$ 0	\$ 0
Asignación para la Inversión Regional – Regiones	\$ 0	\$ 0
Asignación Ambiental	\$ 0	\$ 0
Asignación para Ciencia, Tecnología e Innovación	\$ 0	\$ 0

Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación - Convocatorias 2021	\$ 0	\$ 0
Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación – Convocatorias	\$ 0	\$ 0
Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación - Convocatorias 2021 - Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 0	\$ 0
Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación - Ambiente y Desarrollo Sostenible – Convocatorias	\$ 0	\$ 0
Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena	\$ 0	\$ 0
AHORRO	\$ 0	\$ 0
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	\$ 0	\$ 0
Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	\$ 0	\$ 0
OTROS	\$ 0	\$ 0
Funcionamiento, operatividad y administración del sistema y evaluación y monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación	\$ 0	\$ 0
Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	\$ 0	\$ 0
Total	\$ 5.604.112.615	\$ 6.126.607.111

Concepto	2023	2024
INVERSION	\$ 4.671.641.258	\$ 3.566.173.140
Asignación para la Paz	\$ 0	\$ 0
Asignaciones Directas	\$ 1.810.156.330	\$ 1.020.523.342
20% Asignaciones Directas	\$ 1.120.791.877	\$ 631.262.595
5% Asignaciones Directas Anticipadas	\$ 689.364.453	\$ 389.260.747
Asignación para la Inversión Regional	\$ 0	\$ 0
Departamentos	\$ 0	\$ 0
Regiones	\$ 0	\$ 0
Asignación para la Inversión Local	\$ 2.861.484.928	\$ 2.545.649.798
Municipios más pobres	\$ 2.861.484.928	\$ 2.545.649.798
Destinación para medio ambiente y desarrollo sostenible	\$ 381.531.324	\$ 339.419.973
Resto de Inversión	\$ 2.479.953.604	\$ 2.206.229.825
Comunidades Étnicas	\$ 0	\$ 0
Comunidades Indígenas	\$ 0	\$ 0
Destinación para medio ambiente y desarrollo sostenible	\$ 0	\$ 0
Resto de Inversión	\$ 0	\$ 0
Comunidades NARP	\$ 0	\$ 0
Destinación para medio ambiente y desarrollo sostenible	\$ 0	\$ 0
Resto de Inversión	\$ 0	\$ 0
Comunidades Rrom	\$ 0	\$ 0
Destinación para medio ambiente y desarrollo sostenible	\$ 0	\$ 0
Resto de Inversión	\$ 0	\$ 0
Asignación para Ciencia, Tecnología e Innovación	\$ 0	\$ 0
Asignación para Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental	\$ 0	\$ 0
Resto de inversión	\$ 0	\$ 0

Asignación Ambiental	\$ 0	\$ 0
Municipios Río Magdalena y Canal Dique	\$ 0	\$ 0
AHORRO	\$ 140.708.039	\$ 125.234.109
Fondo de Ahorro y Estabilización (Ahorro)	\$ 0	\$ 0
Fondo Ahorro Pensional Territorial(FONPET)	\$ 140.708.039	\$ 125.234.109
OTROS	\$ 0	\$ 0
Funcionamiento, operatividad y fiscalización	\$ 0	\$ 0
Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación (SSEC)	\$ 0	\$ 0
Contraloría	\$ 79.135.782.732	\$ 70.401.205.851
Procuraduría	\$ 15.827.156.546	\$ 14.080.241.171
DNP	\$ 63.308.626.186	\$ 56.320.964.680
Total	\$ 4.812.349.297	\$ 3.691.407.249

Tabla 2: recursos de regalías por vigencia El Paso Cesar

Fuente: SICODIS- DNP

Anexo 2: Unidades y Categorías de Investigación

MATRIZ TEMATICA (ENTREVISTAS)						
Lista de temas		¿Cuáles son comunes? (se repiten frecuentemente)		¿Cuáles son los más distintivos? (vinculados con el planteamiento)		Agrupamiento (¿cuáles se pueden agrupar?)
1	Transición Económica	1	Empleabilidad	1	Empleabilidad	1 Restablecimiento económico
2	Cierre minero					
3	Participación ciudadana	2	Transición Económica	1	Transición Económica	
4	Impacto social					
5	Impacto socioeconómica	3	Cierre minero	2	Cierre minero	
6	Impacto cultural					
7	Impacto Ambiental	4	Participación ciudadana			
8	Minería de Carbón					
9	Descarbonizacion	5	Impacto socioeconómica	2	Participación ciudadana	
10	Políticas Públicas					
11	Institucionalidad	6	Impacto Ambiental	3	Políticas Públicas	
12	Transición energética					
13	Actividades Económicas	7	Descarbonizacion			
14	Finanzas territoriales					
15	Relaciones sociales y conflictos	8	Políticas Públicas	3	Institucionalidad	2 Cierre minero
16	Responsabilidad Social					
17	Sostenibilidad	9	Institucionalidad			

La dimensión social de la transición justa en las experiencias europeas: retos y buenas prácticas para Chile y América Latina: Un estudio comparado -
 César Álvarez
 Mauro Pucheta, Camila Bertranou - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- (Publicación de las Naciones Unidas LC/TS.2023/87
 Distribución: L Copyright © Naciones Unidas, 2023)

MATRIZ DE UNIDADES Y CATEGORIAS DE ANALISIS

CATEGORIAS DE ANALISIS		ACTORES/UNIDADES DE ANALISIS		La ciudadanía (juntas de acción comunal)		Alcaldía, Gobernación, Entidades sectoriales – ANM-ANLA		Empresas mineras (Drummond, Prodeco, CNR)	
1	Restablecimiento económico	1	Monitoreo y Vigilancia	1	Planificación y Estrategias	1	Planificación de Cierre		
		2	Participación en Consultas y diagnósticos	2	Regulación y Normativa	2	Compensación y Responsabilidad Social		
		3	Denuncia de Irregularidades	3	Supervisión y Fiscalización	3	Colaboración con Comunidades		
		4	Promoción de la Responsabilidad Social	4	Financiamiento y Recursos	4	Transparencia y Rendición de Cuentas		
		5	Transparencia y Acceso a la Información	5	Fomento de la Participación Ciudadana	5	Promoción de la Sostenibilidad		
		6	Generación de Propuestas	6	Mediación de Conflictos	6	Construcción de Alianzas		
		7	Defensa de Derechos	7	Monitoreo de Impactos	7	Participación en proyectos de restablecimiento, reactivación y transición económica local.		
		8	Desarrollo de iniciativas que diversifiquen la economía local y reduzcan la	8	Formulación , programación y ejecución de iniciativas de inversión	8	Inversión en Desarrollo Alternativo		

			dependencia de la minería.				
2	Cierre minero	1	Vigilancia y Control Social	1	Monitoreo y Evaluación de Impactos	1	Cumplimiento Normativo
		2	Participación en la Toma de Decisiones	2	Gestión Local	2	Restauración Ambiental, social, económica y cultural
		3	Educación y Sensibilización	3	Inclusión en Planes de Desarrollo	3	Comunicación y Transparencia
		4	Promoción de la Justicia Social	4	Participación Ciudadana	4	Responsabilidad Social
		5	Facilitación de Diálogo entre Actores	5	Coordinación Regional	5	Capacitación y Oportunidades Laborales
		6	Colaboración con ONGs y otros actores	6	Políticas Regionales		
		7	Conciencia y educación	7	Supervisión, monitoreo y seguimiento	6	Manejo de Conflictos
		8	Búsqueda de alternativas económicas	8	Regulación y Control		
		9	Sostenibilidad ambiental	9	Licenciamiento Ambiental	7	Articulación con las entidades locales y nacionales
				10	Aprobación de Planes de Cierre		
		10	Construcción de redes comunitarias	11	Política Pública y Planeación estratégico-Minera	8	Articulación con las entidades locales y nacionales
				12	Apoyo a la Reconversión socioeconómica y ambiental	9	Apoyo iniciativas de inversión
				13	Planificación Territorial		

3	Institucionalidad		Vinculación con Instituciones y articulación de actores	1	Proyectos de Desarrollo		
		1		2	Planificación Estratégica		Elaboración de informes de sostenibilidad y responsabilidad social
		2	Monitoreo y seguimiento de Compromisos	3	Autorizaciones		Relación con el Gobierno
		3	Capacitación y Fortalecimiento	3	Promoción de la Sostenibilidad		Sostenibilidad
		4	Promoción de Proyectos de Desarrollo	4			Cumplimiento Normativo
		5	Incidencia Política	5	Formulación de planes integrales de reparación		Presentación de informes
		6	Redes de Colaboración	6			Participación Comunitaria
		7	Promover una transición efectiva hacia nuevas oportunidades económicas	7	Fomento de Alianzas:		Colaboración con Instituciones
				8			Redefinir la productividad en las cadenas de valor
		8	Proceso mutuo de decisión entre las partes interesadas y afectadas	9	Implementación de los estándares internacionales aplicables, como las Directrices OCDE EMN y otros instrumentos.		Desempeñar un papel activo en un desarrollo económico y comunitario de base amplia; y mejorar la capacidad de gobernanza local y nacional.
		9	Participación resolutive				Gestión de Riesgos
		10	Reparación del daño e impactos generados				

		11	Participación continuada		Articulación de niveles y organismos de gobierno		
		12	Aportar información para identificar impactos reales o potenciales		Descentralización de funciones territoriales		
		13	Evaluación de los impactos y la identificación de las medidas de prevención y mitigación				

MATRIZ DE ANALISIS DE ENTREVISTAS					
OBJETIVO ESPECIFICO	CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SUJETO INFORMANTE	COMENTARIO	RESUMEN CONCLUSIVO
Identificación de las externalidades socioeconómicas generadas por la economía carbonífera en el municipio de El Paso Cesar	Restablecimiento económico	Transición Económica - Productiva	SI-1: Diputada del Cesar	Se debe realizar una transición energética y socioeconómica, pero que se haga bien; porque el departamento depende en gran medida de la minería, las grandes inversiones que se han realizado en proyectos son de recursos provenientes del sistema general de regalías. Yo creo que el César está lejos o debería estar lejos de pensar en cierres mineros. El departamento del César todavía tiene más de mil millones de toneladas para explotar de carbón.	La transición productiva en el marco del cese de las operaciones mineras debe darse de manera integral desde un enfoque de participación activa de los actores involucrados; potencializando los sectores que tienen gran representación en la dinámica socioeconómica del territorio.

				La apuesta que yo creo que tenemos que hacer es, insisto, ya lo dije, diversificar nuestro portafolio económico. Es decir, que esas regalías que estamos recibiendo hoy, nosotros las enfoquemos, las redireccionemos a hacer que otros sectores que nosotros tenemos, a los cuales nosotros tenemos vocación, sean dinámicos y generen riqueza.	
			SI-2: Líder Comunal	El municipio debe volver a su vocación agropecuaria, como era La Loma antes del boom de la minería.	
			SI-3. Delegado empresa minera	Es necesario explotar carbón, y hacer uso de la vida útil de las reservas para financiar la transición productiva en el territorio.	
			SI-4: Delegado academia	Para hablar de transición productivo es necesario un CONPES desde el gobierno nacional, que garantice el financiamiento integral de las políticas públicas necesarias para restablecer la economía en los territorio; y el país se haya en déficit fiscal, en ese orden se torna complejo la realidad de los municipios del corredor minero.	
		Empleabilidad	SI-1: Diputada del Cesar	Es negativo, un departamento que depende de una única actividad económica, eso es poner todos los huevos en una granja, y yo creo que en eso el departamento ha estado en hora de apostarle a esa diversificación productiva y hoy estamos pagando claramente las consecuencias de esa hora.	La empleabilidad generada por la actividad minera es una arista determinante en la dependencia del territorio de esta actividad en términos socioeconómicos; el proyectar el cierre

			SI-2: Líder Comunal	la preocupación mía es que hoy vemos que gran cantidad de habitantes de nuestra comunidad dependen de la minería. Hoy nos hemos olvidado de las actividades que teníamos antes, como era la pesca, la agricultura y hoy nuestro diario vivir depende de una minería y vemos con preocupación que si se viene un cierre es mucha la familia que va a quedar sin un empleo, sin el sustento para llevarlo a sus casas.	minero debe contemplar de forma coyuntural la ponderación de la empleabilidad, la reconversión productiva aprovecha el potencial de otros sectores relevantes en la economía local.
			SI-3. Delegado empresa minera	-	
			SI-4: delegado academia	Estamos hablando de municipios que están generando alrededor, que no existen ese tipo de estadísticas, pero en los estimativos que se hicieron, en una clase de maestría de una universidad, de cada 10 empleos, alrededor de 7 empleos estaban relacionados con el sector minero en esos corredores. Sacar esa generación de empleo donde adicionalmente, después de empleos informales, va a haber una crisis económica y social bastante fuerte en todos los municipios que dependen económicamente del sector.	

		Impacto socioeconómico	SI-1: Diputada del Cesar	Y yo creo que la postura que debe defender el departamento del César es que los tenemos que seguir explotando. Yo soy absolutamente contraria al discurso, y digo el discurso porque se ha quedado en discurso, del gobierno nacional de cerrar las minas y de comparar a las minas con la cocaína o con decir que la minería es peor que un veneno. Yo creo que la minería es lo que le ha generado ingresos y las pocas oportunidades de desarrollo que ha tenido este departamento de cerrar las regalías del campo.	
			SI-2: Líder Comunal	-	
			SI-3. Delegado empresa minera	-	
			SI-4: Delegado academia	Entendemos entonces que lo que demandamos es, desde un CONPES nacional, digamos con una política pública integral que garantice el financiamiento para poder, digamos, que rebatir todos los impactos que en materia socioeconómica se va a dejar la minería en los territorios del corredor	

Evaluación de los mecanismos de articulación institucional lideradas por la entidad territorial en el marco del cierre minero vigente, en el municipio de El Paso Cesar.	Institucionalidad	Coordinación institucional	SI-1: Diputada del Cesar	Yo creo que los municipios tienen que planear su visión de desarrollo. Como cuando uno en la vida hace su proyecto de vida, los municipios también tienen que plantearse una visión de desarrollo. Ahora, estoy de acuerdo contigo en que la institucionalidad falla, claro que falla, y ese es un problema que nosotros tenemos como país, la ineficiencia del Estado y la corrupción de las entidades estatales. Esa es una enfermedad grave de la que vivimos en todos los sectores. ¿Qué creo yo que debería suceder? Yo soy de la teoría que entre más complicas las cosas, más difíciles de lograr. Entre más difíciles, mejor.	La articulación institucional debe realizarse de forma ordenada y planificada, garantizando la participación vinculante de los múltiples actores de dichos procesos; y en las diferentes fases del mismo.
			SI-2: Lider Comunal	Las administraciones siempre han estado de frente a las empresas y de frente a defender los derechos de las comunidades. Yo pienso que aquí las empresas son las que han sido esquivas y han sido como “engañizas” con la misma administración; porque le muestran una cara de pronto la administración y de pronto la administración en la preocupación de solucionar o que se le minimice la problemática a la comunidad y la empresa dice una cosa, llega a un acuerdo con ellos y termina haciendo otra	

			SI-3. Delegado empresa minera	En ese proceso vamos avanzando muy lentamente pero creo que es fundamental que la gente empiece a pensar sobre ese sentido. Empoderarse, sí. Lamentablemente nos falta más visión colectiva. Que ahorita somos un conglomerado de miradas individuales de ver cómo logran beneficios particulares. Falta una hoja de ruta clara que prevalezca, ponernos de acuerdo todos y poder decir hoy es que queremos llegar allá, Independientemente de que el que esté al frente del Ministerio Municipal sea rojo, azul, amarillo, verde, este es nuestro plan de desarrollo y ustedes adáptense a ese plan de desarrollo	
			SI-4: Delegado academia	Recuerda que los POT, los Planes de Gobierno Territorial, solamente se suscriben al municipio. Y estamos afectando a más de 7 u 8 municipios del CESAR, que sería ponerse de acuerdo, planificar el territorio, definir el modelo de ocupación y establecer las estrategias de desarrollo agrícola o de manufactura que se puedan hacer ahí en ese sector. En ese sentido, entendemos que debe haber una articulación institucional que garantice la pertinencia de esas tomas de decisiones que se van a traducir en políticas públicas para los territorios	

		Regulación Minera	SI-1: Diputada del Cesar	En instituciones y normas, corporaciones autónomas, etcétera. Lo que quieras, normas las más avanzadas. Esas normas nos tienen que servir para saber qué va a pasar en 30 años, cuando ya el carbón lo hayamos agotado tenemos que pensar cómo el Estado garantiza estabilidad para que ese tipo de cosas no nos vuelvan a pasar. Lo de PRODECO es una enseñanza, al Estado no le puede volver a pasar que, por inestabilidad jurídica, técnica y de otras razones que concluyeron allí, nosotros perdamos la capacidad de explotar nuestros recursos.	El marco regulatorio existente debe revisarse de forma integral, teniendo en cuenta el nivel de efectividad que dichas exigencias están teniendo en los territorios y la dinámica de las operaciones mineras, externalidades, cargas y beneficios; garantizando acompañamiento vinculante a las entidades territoriales y la ciudadanía.
			SI-2: Lider Comunal	Pero yo pienso que el principal ente culpable de que aquí no se cumplan con los procesos y con los derechos que tiene la comunidad, que se le cumple su derecho, es ANLA , porque ANLA no hace un seguimiento exhaustivo a las empresas para que las empresas cumplan con los derechos que tienen las comunidades y que vienen inmersos en las mismas licencias ambientales que les piden ellos, las empresas.	
			SI-3. Delegado empresa minera	-	

			SI-4: Delegado academia	Pero es desde el punto de vista nacional. Desde el Ministerio de Minas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura. Hay que establecer esos megaproyectos para poder generar esas tierras que ya no van a ser productivas para el carbón, deberían ser utilizadas para otro tipo de actividades.	
Análisis de la dinámica del recaudo de los recursos de regalías, su proyección, inversión y realidad en el municipio	Gobernanza	Finanzas territoriales	SI-1: Diputada del Cesar	He sentido una voz clara en defensa de la actividad minera del departamento del CESAR y siempre tratando de colocar en el debate público la importancia que tiene que el departamento, en el entendido que esta representa la más importante actividad económica del PIB del CESAR, deba procurar porque esta actividad económica se desarrolle bien, pueda crecer, pueda seguir generando los empleos, los ingresos a las entidades territoriales, la dinámica productiva que genera actualmente, pero siempre, por supuesto, con la salvedad de que todos los ingresos que las entidades territoriales, empezando por el departamento, captan como regalías, como impuestos y otras contribuciones, se inviertan en diversificar la agenda productiva del departamento del CESAR para que no seamos un territorio dependiente exclusivamente del carbón.	La minería es el sector que más pondera en la dinámica socioeconómica del municipio de El Paso, los procesos de cierre minero deben contemplar en su estructura una alineación que permita restablecer esa condición de dependencia económica, el país debe dar respuesta a las demandas globales en materia de descarbonización o carbono neutralidad, pero a su vez debe tener en cuenta que tipo de acciones a corto, mediano y largo plazo se van a implementar para mitigar los impactos que se generan en las finanzas territoriales, y la afectación de los

				¿qué hacemos con las regalías? ¿De verdad no las gastamos como se las gastan los alcaldes en unas plazas, en unos parques lineales? ¿O incluso peor que eso, en regalar supuestamente unos libros al final de cada año? ¿O las hacemos haciendo procesos educativos desde la primera infancia y que logren que nuestros estudiantes se preparen? Segundo, hay que, nuestra vocación es el campo. Listo, el campo sin agua no produce.	proyectos en la reducción de los índices de necesidades básicas insatisfechas.
			SI-2: Lider Comunal	-	
			SI-3. Delegado empresa minera	Con toda la plata que han generado las regalías en este territorio es para que se hubiese construido una metrópolis	
			SI-4: Delegado academia	Ahora, hay un par de temas que se tienen que analizar cuando dejará Colombia de producir el carbón y cuál sería las estrategias a nivel nacional, la poca capacidad local que tienen los municipios para afrontar esta reconversión de caracteres económicos. No es lo mismo tener la producción de minas en la generación de empleos, en las externalidades que generan la investigación social frente a los recursos que actualmente le llegarían a los municipios por el sistema general de participación.	

		Políticas Públicas	SI-1: Diputada del Cesar	Yo particularmente creo que muy poco lo que se ha logrado frente a lo que podíamos haber logrado si los recursos de las regalías hubiesen sido mejor invertidos. Creo que el departamento y los municipios han tenido la oportunidad de impulsar más el desarrollo económico y social, los recursos han estado. Lamentablemente tenemos que hacer un mea culpa, mirar para atrás y reconocer que ha habido ineficiencia, que ha habido corrupción y que ha habido falta de priorización adecuada de los recursos, de forma que muchos de estos municipios hoy siguen con unos niveles de necesidades básicas insatisfechas muy altos y con unas carencias que son deplorables si comparamos esas carencias con las oportunidades que se han tenido a partir de los ingresos derivados de las regalías.	Es fundamental que los territorios en articulación integral con la estructura institucional nacional establezcan la visión de desarrollo de las inversiones necesarias para hacer frente al restablecimiento socioeconómico, eso en el marco de un plan holístico que contemple la realidad territorial en cuanto a la producción y/o reservas de carbón y el financiamiento del transición productiva y mitigación de las externalidades.
			SI-2: Lider Comunal	Entonces pues estamos viendo de que se necesita de que la Alcaldía, la Gobernación, muestren esas gestiones que se hacen y las inversiones que hacen, pues por lo menos en esto, para que la comunidad deje de sufrir con los servicios que más que todo está perjudicando ahorita mismo a la comunidad de La Loma y que inclusive el municipio de El Paso, porque por lo menos el el agua que es un algo muy necesario, es un líquido preciado y pues aquí se	

				sufre muchísimo eh, por elpreciado líquido.	
			SI-3. Delegado empresa minera	-	
			SI-4: Delegado academia	Efectivamente, la institucionalidad local cuenta con muy pocos recursos, con mucha capacidad de política pública, con muy poca capacidad de implementación de esta misma reconversión, más allá de una práctica de buen empleo, de un llamado a las empresas que están por ahí en el sector para que a través de la inversión social inviertan en la conversión de trabajadores	

Anexo 3: Entrevistas, Gobernanza multinivel, un enfoque de articulación Discusión



La apuesta que tenemos que hacer es, insisto, es diversificar nuestro portafolio económico. Es decir, que esas regalías que estamos recibiendo hoy, nosotros las enfoquemos, las redireccionemos a hacer que otros sectores que nosotros tenemos, a los cuales nosotros tenemos vocación, sean dinámicos y generen riqueza.



Es necesario explotar carbón, y hacer uso de la vida útil de las reservas para financiar la transición productiva en el territorio.

Harvey Rodríguez – Director de



La preocupación mía es que hoy vemos que gran cantidad de habitantes de nuestra comunidad dependen de la minería. Hoy nos hemos olvidado de las actividades que teníamos antes, como era la pesca, la agricultura y hoy nuestro diario vivir depende de una minería y vemos con preocupación que si se viene un cierre es mucha la familia que va a quedar sin un empleo, sin el sustento para llevarlo a sus casas.



Para hablar de transición productiva es necesario un CONPES desde el gobierno nacional, que garantice el financiamiento integral de las políticas públicas necesarias para restablecer la economía en los territorios; y el país se haya en déficit fiscal, en ese orden se torna complejo la realidad de los municipios del corredor minero.

Jaime Morón Cárdenas– Docente