



FLACSO
ARGENTINA

Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social
Área de Estado y Políticas Públicas

Director: Dr. Daniel García Delgado

Tesis de Maestría

La minería del carbón en Colombia ¿Un caso de reprimarización de la economía o una locomotora de desarrollo?

“Un análisis de la contribución de la minería del carbón al desarrollo económico y social en Colombia desde el año 2000 al 2015”.

Tesista: Julie Paola Tibocha Avellaneda

Director de Tesis: Mag. Alejandro Casalis.

Fecha de Entrega: 4 de abril del 2021

Contenido

AGRADECIMIENTOS	4
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Introducción	5
1.2. Problema y pregunta de investigación	8
1.3. Objetivos e hipótesis	10
1.4. Estrategia metodológica	11
1.5. Estructura de la tesis	18
CAPÍTULO 2. CARACTERIZACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL ESTADO COLOMBIANO Y DE LA EXPLOTACIÓN DE CARBÓN	21
2.1. El Estado Colombiano y las entidades territoriales a partir de la reforma constitucional de 1991	21
2.2. La importancia de las regalías para las entidades territoriales	26
2.3. La evolución del sector minero colombiano	32
2.4. Minería del carbón en la Guajira y el Cesar	36
Caracterización del departamento de la Guajira y del complejo carbonífero Cerrejón	38
Caracterización del departamento del Cesar y de la empresa minera transnacional Drummond	41
CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TEMA	45
3.1. Estudios sobre el rol del Estado colombiano en la promoción de la minería del carbón	47
3.2. Estudios sobre la conflictividad social generada en torno al modelo minero	52
3.3. Estudios sobre el aporte de la minería a la economía nacional y local	56
3.4. Estudios sobre el empleo en las empresas mineras	60
CAPÍTULO 4. MARCO TEÓRICO	63
4.1. El estructuralismo latinoamericano y el problema del desarrollo	63
4.2. La incorporación de la equidad y los recursos naturales al cambio estructural	69
4.3. Dimensiones del cambio estructural	73
a. <i>Capacidad política del Estado</i>	74
b. <i>Estructura productiva y tecnológica</i>	78
c. <i>Transformación con igualdad social</i>	81
CAPÍTULO 5. CAPACIDADES POLÍTICAS DEL ESTADO EN LA MINERÍA DEL CARBÓN	87
5.1. Función normativa: Proyecto de gobierno (2002-2015)	87
Política Minera en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)	88

Política Minera gobierno Juan Manuel Santos (2010-2014)	98
5.2. Trayectoria de funcionarios y conflicto de intereses: la puerta giratoria en la institucionalidad pública minera	105
Puertas giratorias en el sector público minero 2002-2010: Gobierno Uribe	107
Puertas giratorias en el sector público minero durante 2010-2015: Gobierno Santos	113
5.3. Legitimidad: conflictividad social en los proyectos de minería del carbón en la Guajira y el Cesar	117
CAPÍTULO 6. APORTE DE LA MINERÍA DEL CARBÓN A UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	125
6.1. Participación del Estado en la minería del carbón	125
6.2. Gasto público e inversión en diversificación, innovación y aprendizaje	136
<i>Proyectos financiados con regalías en la Guajira</i>	137
<i>Proyectos financiados con regalías en el Cesar</i>	142
6.3. Transformaciones de la estructura productiva en los Departamentos mineros	146
Transformaciones productivas en la Guajira	146
Transformaciones productivas en el Cesar	150
CAPÍTULO 7. LA LOCOMOTORA MINERA Y SU INTERSECCIÓN CON EL EMPLEO EN LA GUAJIRA Y EL CESAR	154
7.1. Panorama del empleo de Cerrejón en la Guajira	154
Generación de empleo Cerrejón	154
Inclusión de mujeres y jóvenes en Cerrejón	157
Distribución de los ingresos en el CERREJÓN	160
Estabilidad laboral y representación sindical	163
7.2. Panorama del empleo generado por Drummond en el Cesar	166
Generación de empleo en Drummond	166
Inclusión de mujeres y jóvenes en Drummond	169
Distribución de ingresos en Drummond	170
Estabilidad laboral y representación sindical	173
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES	176
ANEXOS	190
Anexo 1. Trayectoria de funcionarios Gobierno Uribe	190
Anexo 2. Trayectoria funcionarios Gobierno Santos	191
BIBLIOGRAFÍA	192

AGRADECIMIENTOS

A mi director **Alejandro Casalis**, quién tuvo la paciencia, el respeto y el tiempo para acompañarme cercanamente en este proyecto, sus sugerencias, comentarios y lectura detallada guiaron esta tesis. A él mi admiración y agradecimiento.

Al **Área de Estado y políticas públicas de FLACSO**, principalmente a **Agustina Gradin** a quién admiro profundamente y de quién aprendo cotidianamente. Gracias por acompañarme como estudiante y por abrirme el camino académico en el área.

A mi **familia**, especialmente a **mi madre** porque sus luchas iluminan mi camino, su amor me acompañó durante los 4 años que viví en Buenos Aires, y nunca dejo de alentarme y preguntarme ¿cuándo vas a entregar la tesis? A ella siempre gracias.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1.Introducción

En Colombia, desde 1960 hasta la expedición del código de minas en el 2001, la minería era entendida como una actividad de utilidad pública e interés nacional (Ley 20 de 1969) que jugaba un papel importante en la industrialización del país (Decreto 1275 de 1970)¹, direccionada y ejecutada principalmente por el Estado a través de las empresas públicas mineras², entre estas CARBOCOL que tenía a su cargo el proyecto del Cerrejón, ubicado en la reserva carbonífera más grande del país en el departamento del Guajira.

En la década de los noventa, la implementación del neoliberalismo implicó cambios para el sector minero, algunos de estos fueron: reducción de planta de personal y supresión de unidades del Ministerio de minas y energía (Decreto 2119 de 1992); la descentralización de la función de administración y asistencia técnica en materia de los recursos mineros en los entes subnacionales (Decreto 21119 de 1992 y Ley 685 de 2001); la sanción de un nuevo Código de minas (Ley 685 de 2001) que otorgó al sector privado un papel protagónico en la actividad minera, mientras que desplazaba al Estado como regulador, promotor y fiscalizador; y la supresión, disolución y liquidación³ de Minercol Ltda (Decreto 254 De 2004) y CARBOCOL (Decreto 520 de 2003).

¹ Dentro de los objetivos de la actividad minera se encontraban: fomentar el desarrollo de las industrias metalúrgica y de transformación de todo tipo de minerales; incrementar la producción de artículos elaborados, semielaborados y terminados, sustituir importaciones y aumentar las exportaciones; promover el desarrollo económico y social de las regiones mineras (Pardo Becerra, 2013).

² A modo de ejemplo podemos mencionar a las siguientes empresas públicas: Carbocol, Econíquel, IFI Concesión Salinas, Procarbón, Cementos Boyacá, Colclinker, Cerromatoso, Ecocarbón, Mineralco, Minercol entre otras.

³ La liquidación es una figura consagrada en la Constitución Política y reglamentada por la ley 489 de 1998, en la que se autoriza al presidente a suprimir, disolver y en consecuencia liquidar organismos públicos cuando: a) los objetivos hayan perdido su razón de ser; b) los organismos y funciones hayan sido transferidos a otras entidades; c) Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad; d) así se concluya luego de evaluar la eficiencia y la eficacia de la entidad; e) exista duplicidad de funciones; f) como consecuencia de la descentralización de funciones la entidad pierda su competencia.

A través de este nuevo esquema y aprovechando el aumento de los precios de las materias primas que se experimentó en la primera década del siglo XXI se impulsa la Inversión Extranjera Directa (IED) en la extracción y exportación de carbón. En este contexto, el país se convierte en el principal productor de este mineral en América Latina y el duodécimo a nivel mundial (Agencia Nacional de Minería, 2018). Es así como el carbón desplaza a otros productos tradicionales y se ubica como el segundo producto de exportación después del petróleo.

Esta evolución e importancia de la minería del carbón han llamado la atención de la comunidad académica, organizaciones sociales e instituciones Estatales. En el año 2013 la Contraloría General de la República (CGR)⁴ inicia la publicación de volúmenes en los que recupera y sistematiza estudios e investigaciones sobre la minería en Colombia organizados en cuatro grandes temas: *Derechos, políticas públicas y gobernanza (Volumen 1), Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos (Volumen 2), Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo (Volumen 3), Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto (Volumen 4).*

En estas publicaciones se han resaltado aspectos como: los conflictos socio ambientales en los territorios mineros particularmente con comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas; la incompatibilidad entre normas ambientales, mineras y derechos fundamentales; las condiciones de vida de las poblaciones en los territorios mineros; la sub-participación del Estado en la renta minera a través de regalías e impuestos, y la concentración de la minería del carbón en los departamentos del Cesar y la Guajira. La mayoría de estos estudios y análisis abordan los impactos negativos de la minería en términos ambientales y sociales y, en una menor medida, otros estudios dan cuenta de aspectos concernientes al aporte de las empresas mineras a los ingresos fiscales del Estado.

⁴ La Contraloría General de la República es un órgano autónomo e independiente del Estado y es la entidad encargada de realizar el control fiscal del Estado.

El reconocimiento de la importancia que ha tomado esta actividad en la economía local y nacional y la constatación de que el tema de la minería del carbón como estrategia de desarrollo ha sido poco estudiado, sirvieron para definir como tema de estudio de tesis la *contribución de la minería del carbón al desarrollo en Colombia* y profundizar en los departamentos en donde hasta la actualidad se encuentran los mayores proyectos de minería de carbón: Cesar y la Guajira

Con este propósito, la tesis recurrió a los postulados y conceptos propios del estructuralismo latinoamericano cuya preocupación principal es el problema del desarrollo. Es desde ahí que se inspecciona el rol del Estado en la conducción de la minería del carbón, los resultados que ha obtenido y su aporte en términos económicos y sociales a los Departamentos donde se explota este recurso. Así entonces, la tesis permitirá al lector comprender la contribución de la minería del carbón al desarrollo nacional y local (Guajira y Cesar) en el período 2001-2015 (período que abarca el aumento y normalización de los precios del carbón), teniendo en cuenta la capacidad política del Estado, las modificaciones de la estructura productiva, y el empleo como un criterio para analizar las transformaciones sociales.

Este estudio resulta relevante por lo menos en tres sentidos, en primer lugar, porque el desarrollo en los términos propuestos por el estructuralismo latinoamericano sigue siendo una tarea pendiente para Colombia, y esta tesis analiza los cambios propiciados por la minería del carbón en la estructura productiva y social, dilucidando la manera particular como el Estado colombiano entiende el desarrollo e intenta llenar este casillero vacío.

En segundo lugar, porque el apoyo por parte de los Estados a actividades tradicionales como la minería es uno de los debates permanentes en la definición de modelos de acumulación en América Latina. Así en la región, los ciclos económicos y políticos han estado acompañados por preguntas como ¿Cuál es el rol que deben tener las commodities y la explotación de recursos

naturales en la estructura productiva? ¿Es la minería una posible vía a un desarrollo en términos productivos y sociales?, ¿los distintos señalamientos sobre sus impactos negativos en términos ambientales, políticos, sociales, económicos y culturales indican su inviabilidad como fuente de desarrollo? La tesis no tiene como propósito dar una respuesta definitiva a estos cuestionamientos, pero sí brindar claves para analizar los casos nacionales en donde se impulsan actividades extractivas como fórmula para alcanzar el desarrollo.

Por último, la tesis estudia los resultados de la actividad minera a partir de la implementación del modelo neoliberal, desde el cual se ha defendido un rol pasivo del Estado en las actividades productivas, funcional al lugar protagónico de las transnacionales y cuyos mecanismos de control, intervención y participación son restringidos. Por esta vía el estudio contribuye a posteriores estudios que persigan comparar este modelo con los resultados de actividades tradicionales en otros países de la Región, aportando al debate sobre las capacidades del Estado y la influencia de la conducción política en las actividades económicas.

1.2. Problema y pregunta de investigación

A inicios del siglo XXI el boom internacional del precio de las materias primas incentivó a los gobiernos de Latinoamérica a generar instrumentos y condiciones para intensificar la extracción de minerales. En el caso colombiano, la principal modificación fue la privatización de empresas públicas mineras consagrando al Estado como un facilitador de la Inversión Extranjera Directa (IED), y a las transnacionales como protagonistas en la producción y explotación de minerales.

En este contexto la IED en minas y canteras pasa de 523,7 millones de dólares en el 2001 a 3.025 millones de dólares en el 2009, en consecuencia, la exportación de minerales del 2002 al 2003 crece en un 70% y para el 2009 representa el 24,8% del total de las exportaciones del país. Este comportamiento obedeció principalmente al aumento de la participación del

carbón que desde el 2001 desplaza al café y se convierte en el segundo producto de exportación (UPME, 2014). Así el carbón se erige como uno de los productos más importantes para la economía colombiana alcanzando el mayor nivel de producción en el 2012 con 89 millones de toneladas. Históricamente la producción y reservas de este mineral han estado concentradas en los departamentos del norte de Colombia: Cesar y la Guajira.

Sin embargo, con la caída de los precios acentuada desde el 2012, la IED disminuye un 66,28% del 2014 al 2015 y la producción decae de 89 millones toneladas en el 2012 a 85 millones en el 2015. De esta manera y como lo ha situado la CEPAL⁵ en este período se pueden distinguir dos etapas: la primera caracterizada por el auge de los precios de los recursos mineros, hidrocarburos y otros (2000-2007) y el período 2008-2014 en donde los precios decaen como consecuencia de menores tasas de crecimiento a nivel mundial y desaceleración de los flujos comerciales.

La primera etapa (2001-2007) colocó a prueba la capacidad estatal para aprovechar los altos precios, capturar renta e invertirla en la renovación de la estructura productiva. En la segunda etapa (2008-2014) se pueden medir los resultados o el estado de las medidas adoptadas por los Estados en la diversificación productiva y el avance hacia un desarrollo endógeno. Atendiendo a lo anterior esta tesis se cuestionó ¿Cómo la extracción y exportación de carbón incentivada por el Estado Colombiano desde el año 2000 hasta el año 2014 ha contribuido al desarrollo del país teniendo en cuenta la estructura productiva, la capacidad política y el empleo como criterio de equidad social?

⁵ Particularmente Alicia Bárcena (2010) secretaria ejecutiva de la CEPAL en el artículo “Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis”, distingue este cambio como la nueva normalidad, caracterizado por: menores tasas de crecimiento económico mundial, mayor significación para las economías emergentes, desaceleración de los flujos comerciales, tendencia a un mayor proteccionismo comercial, reducción del crédito externo y tránsito hacia economías con menores emisiones de CO₂, con marcadas repercusiones en las condiciones de ingreso a los mercados externos y la creación de capacidades productivas y tecnológicas.

1.3.Objetivos e hipótesis

Objetivo General:

Analizar el aporte del sector minero carbonífero al desarrollo en Colombia en términos productivos, sociales y financieros en el período comprendido entre el 2001 y el 2015.

Objetivos específicos:

- ✓ Examinar la capacidad política del Estado colombiano para tomar decisiones claves sobre la actividad minera en el país.
- ✓ Evidenciar la apropiación y distribución de rentas provenientes del carbón por parte del Estado colombiano,
- ✓ Describir los cambios de la estructura productiva en los Departamentos mineros.
- ✓ Señalar las transformaciones sociales relacionadas con el empleo generado por las empresas del carbón dominantes en los departamentos mineros.

Hipótesis general: En Colombia durante el período comprendido entre el 2001-2015 la minería del carbón, a pesar de su promoción y crecimiento, no mejoró las condiciones sociales y productivas locales y su aporte a las finanzas nacionales no está en correspondencia con la productividad de la actividad, por lo cual esta actividad no ha contribuido al desarrollo del país en los términos planteados por el estructuralismo latinoamericano.

Primera hipótesis: El Estado ha perdido capacidad política para tomar decisiones claves sobre la minería del carbón en el país y esto se evidencia en un alto grado de influencia y margen de acción de las empresas transnacionales.

Segunda hipótesis: La apropiación de las rentas mineras por parte del Estado son inferiores a las tasas impositivas y no están en correspondencia con el aumento de los precios del carbón, esto se debe a la multiplicación de beneficios tributarios, las estrategias empresariales y los acuerdos comerciales bilaterales con países centrales.

Tercera hipótesis: El desarrollo de grandes proyectos mineros en el Cesar y la Guajira no ha propiciado encadenamientos productivos o el desarrollo de otros sectores económicos significativos en los Departamentos, en tanto tal han aumentado su dependencia a la exportación y precios del carbón.

Cuarta hipótesis: Para las grandes empresas mineras los costos laborales no representan un rubro significativo y esto se refleja en la preferencia por contratos temporales, deficiencias en la capacitación del personal y poca participación de mujeres y jóvenes en la mano de obra.

1.4.Estrategia metodológica

La tesis recurrió a una metodología que combinó estrategias cuantitativas para estudiar aspectos relacionados con las transformaciones productivas y el empleo, y estrategias cualitativas para el análisis de la capacidad política del Estado y la conflictividad social. Con este esquema busqué determinar la contribución al desarrollo del sector minero carbonífero en Colombia, realizando una aproximación a los Departamentos mineros de Cesar y Guajira, a partir de tres variables: 1. capacidad política del Estado, 2. estructura productiva, y 3. transformación social.

La tesis asume que el cambio estructural está subordinado a la complejidad de la estructura productiva, las transformaciones sociales hacia una mayor igualdad, y a la capacidad del Estado para direccionar la actividad económica. El tratamiento temporal del fenómeno fue diacrónico, puesto que analiza la evolución del objeto de estudio en un período específico comprendido entre el 2001 y el 2015 (auge y normalización de precios del carbón). Después de haber definido el tema, objetivos y variables de estudio, establecí las dimensiones y fuentes de las cuales obtendría información.

Variable 1: Capacidad política

La variable capacidad política desarrollada en el capítulo 5 da cumplimiento al primer objetivo de la tesis: conocer la capacidad política del Estado colombiano para tomar decisiones claves sobre la actividad minera en el país, a través de tres dimensiones: función normativa, trayectoria de los funcionarios, y legitimidad de la actividad minera.

En relación a la función normativa se optó por la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND): PND 2002-2006 Hacia un estado comunitario, PND 2006-2010 Estado comunitario, desarrollo para todos y PND 2010-2014 y la Política Nacional Minera (PNM): PNM 2002-2006, PNM 2007-2010, y PNM 2010-2014. Los Planes Nacionales de Desarrollo son la hoja de ruta de los gobiernos y deben presentar los objetivos y propósitos a largo plazo de las actividades productivas, manejo y aprovechamiento de recursos naturales, entre estos la minería del carbón. Los Planes Nacionales Mineros son formulados por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) en correspondencia con los PND y presentan las estrategias y acciones del sector minero. La revisión cruzada de estos planes permitió comprender el rol y propósitos que otorga el Estado a la minería del carbón.

En el proyecto de tesis para revisar la trayectoria de los funcionarios se había contemplado la formulación y aplicación de entrevistas a funcionarios, sin embargo, esto se descartó dado que el tratamiento temporal (2001-2015) implicaba entrevistar a ex funcionarios que en la actualidad no trabajan el sector y están localizados en distintas partes del país. La aplicación de entrevistas requería un despliegue logístico y económico que superaba las capacidades de la investigadora. Tampoco se pudieron concretar entrevistas telefónicas o por correo electrónico. En lugar de las entrevistas se estudiaron los perfiles y proveniencias de 21 funcionarios nombrados desde el año 2001 hasta el 2015 en los siguientes cargos directivos:

- ✓ Ministro(a) de minas y energía,

- ✓ Viceministro(a) de minas,
- ✓ Director(a) de UPME,
- ✓ Presidente de la Agencia Nacional de Minas,
- ✓ Director(a) Servicio Geológico Colombiano (Antiguo INGEOMINAS).

Esto se realizó con la finalidad de rastrear posibles conflictos de interés que incidieran en los funcionarios al momento tomar decisiones. Los datos fueron obtenidos de fuentes periodísticas como: La Silla Vacía, en la sección titulada *¿Quién es quién?* en donde se encuentra información básica de funcionarios y políticos regionales y nacionales, así como sus conexiones de poder⁶; la página de noticias de la presidencia conocida como Servicio Informativo del Gobierno (SIG)⁷; y el registro de hojas de vida en la página del Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP)⁸.

Por último, se recopilaron los conflictos sociales asociados a los proyectos mineros ejecutados por las transnacionales Drummond en el Cesar y Cerrejón en la Guajira ocurridos del 2000-2015, señalando los motivos, actores y modalidad de lucha. Lo anterior con el propósito de aproximarse a la legitimidad social con la que ha contado la concesión de proyectos mineros a transnacionales en los territorios en donde se extrae el carbón.

Aunque la investigación se hubiese enriquecido con la realización de entrevistas a los actores sociales que protagonizaron estos conflictos, las dificultades materiales que suponía viajar a los territorios y el grado de conflictividad, especialmente en el departamento del Cesar, incidieron en la elección de fuentes secundarias dispuestas por Centros de estudio con trayectoria en la investigación y recolección de estos datos, tales como el Centro de Investigación y educación popular (CINEP)⁹, la Contraloría General de la República, el

⁶ <https://lasillavacia.com/quienesquien>

⁷ <https://id.presidencia.gov.co/deintereses/index.html>

⁸ <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep/hojas-de-vida>

⁹ El CINEP es una organización que desde 1972 produce investigaciones con información sistematizada para el fortalecimiento de las organizaciones y las comunidades, y en una acción de incidencia intencionada en lo

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)¹⁰, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)¹¹ y el Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (INDEPAZ)¹².

En atención a lo anterior, las fuentes de información fueron los informes del CINEP, los informes sobre minería en Colombia realizados por la Contraloría General de la República, prensa escrita, documentos audiovisuales y los datos registrados por OCMAL. Para el caso del Cesar se consultaron los siguientes textos académicos: El Informe del Centro de Memoria Histórica *la maldita tierra: guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento del Cesar* (2016); El informe de INDEPAZ *Minería y comunidades* (2010); El artículo científico de Estefanía Montoya-Domínguez “*La extracción de carbón en el centro del Cesar, Colombia: apuntes para la comprensión del conflicto ambiental*” (2018); El Informe del PNUD Cesar: *Análisis de conflictividades y construcción de Paz* (2014).

Variable 2: Estructura productiva

En el capítulo 6 se desarrolla el segundo y tercer objetivo: Evidenciar la apropiación y distribución de rentas por parte del Estado y establecer los cambios en la estructura productiva en los Departamentos mineros. Para su cumplimiento se trabajaron tres dimensiones: participación del Estado en la renta del carbón, gasto público a través de regalías, y transformaciones productivas.

público. Cuenta con cinco áreas de trabajo, un programa radial, dos revistas de investigación, y un sistema de información general que agrupa datos sobre derechos humanos, conflicto armado y luchas sociales.

¹⁰ El OCMAL es un observatorio que nace en el 2007 compuesta por distintas organizaciones en América Latina que tiene como principal objetivo la defensa de las comunidades y poblaciones que, ejerciendo sus actividades locales como agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, turismo, vivienda y cultura, son afectadas por los impactos de la minería en la región.

¹¹ El CNMH nace en el 2011 como un establecimiento público de orden nacional que tiene como misión recuperar, conservar y divulgar las memorias plurales de las víctimas con ocasión de la violencia generada por el conflicto armado.

¹² INDEPAZ es un instituto que desde 1984 se dedica a la formación, investigación y generación de espacios de diálogo sobre los temas de desarrollo y paz.

Para determinar la participación del Estado en la renta minera se requerían datos estadísticos sobre: producción exportada de carbón, precios internacionales del carbón, ingresos estatales obtenidos por impuestos y regalías mineras, ingresos operacionales de las empresas mineras. Algunos de las dificultades que surgieron durante el relevamiento de los datos fueron: 1. existencia de distintas fuentes (Estatales y empresariales) cuyos datos diferían, 2. Las declaraciones de renta de las empresas mineras que contienen datos de tributación y de ingresos netos no son públicas, 3. No se encontró una fuente de datos que presente de manera desagregada los ingresos estatales por cuenta de impuestos y regalías para los 15 años de estudio. Para sortear estas dificultades se realizaron las siguientes acciones:

- Frente a la diversidad de fuentes se optó por los datos oficiales de entidades públicas estatales como el Departamento Nacional de Estadística (DANE), la Superintendencia de Industria y comercio (SIC) y las estadísticas provistas en los Boletines estadísticos de minas y energía elaborados por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)¹³.
- En cuanto a los datos sobre tributación se revisó la información financiera de las empresas mineras publicada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) que vigila y controla la actividad comercial e industrial en Colombia.
- Por último, se optó por utilizar el dato de recaudación estatal (impuestos + regalías) para el período analizado 2001-2015, recurrir a datos desagregados para analizar tramos dentro de este período y contrastar la participación de regalías e impuestos en el total de rentas mineras.

En el análisis de la tributación de las empresas mineras, fue de especial importancia el estudio “*Consecuencias fiscales del modelo extractivista*” realizado en el 2015 por Álvaro

¹³ Los Boletines de la UPME de los cuales se extrajeron datos sobre recaudación tributaria son: Boletín Estadístico de Minas y Energía 2000-2013; Boletín de Minas y energía 2010-2015; Boletín de Minas y energía 2012-2016.

Pardo y Jorge Espitia. En ese trabajo se presentan las deficiencias del estatuto tributario aplicado al sector minero, las estrategias empresariales para reducir los ingresos gravables y métodos para calcular las tasas nominales vs tasas efectivas y los precios de transferencia.

La revisión del gasto público se hizo a través del análisis de los proyectos financiados con recursos de regalías en los Departamentos del Cesar y la Guajira. Las fuentes de datos fueron: la herramienta *MapaRegalías*¹⁴ que presenta información sobre la explotación de los recursos naturales, la financiación y ejecución de los proyectos de inversión; los informes sobre uso, manejo y balance del SGR realizados por la Contraloría General de la República; y el boletín de clasificación y cuantificación de los recursos del CTEI del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

Por último, para conocer las transformaciones productivas de la Guajira y Cesar se requerían datos sobre: la participación y evolución de las actividades productivas en los Departamentos, composición de las exportaciones e importaciones, y empresas pertenecientes a los distintos sectores económicos. La principal fuente fueron los Informes anuales de coyuntura Regional (ICER) de la Guajira y el Cesar elaborados por el Banco de la República de Colombia que reúnen los principales datos socioeconómicos, en total se revisaron 30 ICER (15 de la Guajira y 15 del Cesar correspondientes a cada año del período de estudio) recuperando los datos de interés y organizándolos por Departamento y tema.

Variable 3: Transformación social

En el capítulo siete se desarrolló la variable transformación social, cumpliendo con el cuarto objetivo de identificar las transformaciones sociales relacionadas con el empleo generado por las empresas del carbón dominantes en los Departamentos mineros. Para esto se analizaron las siguientes dimensiones: generación de empleo de las empresas mineras en los

¹⁴ <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

Departamentos, incorporación de mujeres y jóvenes en las plantas de personal, porcentaje de ingresos destinados a costos laborales, y condiciones de estabilidad y bienestar laboral.

En cuanto a la generación de empleo, se recopilaron datos sobre el origen de los empleados¹⁵, la evolución numérica de la planta de personal y estadísticas departamentales sobre Población Económicamente Activa (PEA)¹⁶. Esta información se obtuvo de las siguientes fuentes: las cifras del DANE para los datos socioeconómicos a nivel departamental; los informes anuales de sostenibilidad tanto del Cerrejón como de Drummond desde el 2005 al 2015¹⁷ en donde se encuentran cifras sobre la planta de personal; los Informes de Coyuntura Económica realizados por el Banco de la República y los Planes de Desarrollo Departamental 2016-2019 realizados por las gobernaciones de los Departamentos.

La información etaria y la proporción de mujeres en la planta de personal se obtuvo de los informes de sostenibilidad del Cerrejón y Drummond y los Planes de Desarrollo Departamental. Esto con el fin de contrastar esta empleabilidad con la situación de jóvenes y mujeres en el Cesar y la Guajira. También se revisaron informes realizados por organizaciones sociales y académicas con el fin de nutrir el análisis.

Para contrastar la proporción de ingresos destinada a costos laborales y la que se destina a beneficios-utilidades, se consultaron los datos financieros de ambas firmas publicados por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Por último, para analizar las condiciones de estabilidad y bienestar de los empleados se requirieron datos sobre los tipos de contrato, la afiliación a los sindicatos (Sintracarbón, Sintraminenergética principalmente), las conquistas de las convenciones colectivas, e

¹⁵ Es decir, se buscaba conocer si los empleados eran oriundos del departamento, provenientes de otras zonas del país o extranjeros.

¹⁶ De acuerdo al DANE la PEA son las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo. También se conoce con el término fuerza laboral.

¹⁷ El primer año es 2005 porque este corresponde con el primer informe de sostenibilidad del Cerrejón.

información sobre la perspectiva de los trabajadores acerca de las empresas. Para esto se revisaron: los informes de sostenibilidad de Cerrejón y Drummond; los informes, documentos, boletines, comunicados y convenciones colectivas de los sindicatos, artículos periodísticos y entrevistas a líderes sindicales.

A través de estas variables y el análisis de sus dimensiones la tesis pretende mostrar la contribución de la minería del carbón tanto al desarrollo del país como a los Departamentos de la Guajira y el Cesar durante el período 2001-2015.

1.5. Estructura de la tesis

La tesis se estructura en ocho capítulos y la bibliografía. El primer capítulo, además de presentar una introducción a la temática principal y a los asuntos tratados en la tesis da cuenta de los objetivos y la metodología usada durante el proceso de investigación.

Posteriormente se encuentra el *capítulo 2. Caracterización político-institucional del estado colombiano y de la explotación de carbón*, en el que se realiza una caracterización sobre el ordenamiento del Estado colombiano que permite comprender la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así como la financiación e importancia de las regalías para las economías locales. A su vez, este capítulo tiene un segundo apartado en donde se presenta la descripción histórica y caracterización de la explotación del carbón en Colombia y una aproximación de la importancia de esta actividad en los Departamentos del Cesar y la Guajira.

El *capítulo 3. Antecedentes de investigación sobre el tema*, expone y sintetiza los estudios, investigaciones y trabajos realizados sobre la minería en Colombia, resaltando la problematización que autores e instituciones han elaborado sobre la contribución de la minería del carbón al desarrollo del país, organizando los estudios en los temas relevantes para la tesis:

política minera, repercusiones sociales, el aporte de esta actividad a la economía nacional y local, y por último el empleo minero.

En el *capítulo 4. Marco teórico*, se presentan los conceptos e ideas más importantes del estructuralismo latinoamericano y como obedeciendo a nuevas realidades sociales este cuerpo teórico incorpora los recursos naturales y la equidad dentro de una estrategia para el desarrollo, a partir de esta teoría general se postulan y explican, junto con sus aspectos claves, las dimensiones de estudio: capacidad política, estructura productiva, transformación con igualdad.

El *capítulo 5. Capacidades políticas del Estado en la minería del carbón* desarrolla el primer objetivo de la tesis: visibilizar la capacidad política del Estado Colombiano para tomar decisiones claves sobre la actividad minera en el país, esto es la capacidad que los gobernantes han tenido para direccionar el sector minero hacia el desarrollo local y nacional, mostrando los intereses que expresan sus decisiones y si están en correspondencia con las demandas sociales en los territorios. Para lo cual trabaja tres dimensiones: función normativa, trayectoria de los funcionarios y legitimidad. En relación a la función normativa a través del análisis de los Planes y Políticas mineras se evidencian las trayectorias, metas, objetivos de los gobiernos frente a esta actividad. Posteriormente, mediante el estudio de puertas giratorias, se analiza la trayectoria de los funcionarios que han ocupado cargos directivos en las principales entidades estatales del sector público minero. Finalmente se exponen los conflictos sociales como un indicador de la legitimidad de la actividad minera en el Cesar y la Guajira.

En el *capítulo 6. Aporte de la minería a una estrategia de desarrollo*, se afronta el segundo y tercer objetivo de la tesis que consistían en colocar en evidencia los cambios de la estructura productiva en los Departamentos mineros y la apropiación y distribución (gasto) de renta minera por parte del Estado. Para lo cual en primer lugar se analiza y presenta la contribución que realiza la minería del carbón a través de impuestos y regalías; posteriormente

se estudian los proyectos financiados con regalías en el Cesar y la Guajira, identificando la destinación a proyectos de ciencia, tecnología e innovación; finalmente en este capítulo se aborda la evolución de la estructura productiva de la Guajira y el Cesar, evidenciando, por un lado, sí han surgido nuevas actividades productivas (diversificación), o/y se han fortalecido las existentes (aprendizaje); y por otro lado sí durante estos 15 años han habido modificaciones en la composición de las importaciones y exportaciones de los Departamentos que indiquen el desarrollo de otras actividades exportadoras con mayor valor agregado o innovación y aprendizaje en la fabricación local de maquinaria y equipo para la minería.

El capítulo 7. *La locomotora minera y su intersección con el empleo en la Guajira y el Cesar*, estudia las transformaciones sociales asociadas con el empleo generado por las empresas mineras Cerrejón y Drummond ubicadas en los Departamentos de Guajira y Cesar, teniendo en cuenta la generación de empleo de las empresas y su peso en la tasa de ocupación de los Departamentos; la incorporación de mujeres y jóvenes en la planta de personal; la distribución de los ingresos de las empresas entre obligaciones laborales y utilidades; y la estabilidad de los empleos.

Finalmente, en el capítulo 8, se sintetizan las conclusiones del trabajo, vinculando las premisas teóricas y objetivos propuestos con los hallazgos obtenidos en cada una de las dimensiones de análisis.

CAPÍTULO 2. CARACTERIZACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL ESTADO COLOMBIANO Y DE LA EXPLOTACIÓN DE CARBÓN

2.1. El Estado Colombiano y las entidades territoriales a partir de la reforma constitucional de 1991

Durante el siglo XX la Reforma constitucional de 1991 fue el cambio más significativo para el ordenamiento territorial y modelo de Estado en Colombia. En este primer apartado del capítulo 2, se sintetizan algunos antecedentes de la Reforma, los cambios en el ordenamiento territorial y en el modelo de Estado que introdujo la Constitución de 1991, y las competencias y funciones que asumen los niveles de gobierno de acuerdo a la nueva carta política. Todos estos elementos constituyeron aspectos relevantes que permiten comprender las transformaciones posteriores que ocurrieron en la minería del carbón y en su vinculación con el desarrollo.

En Colombia, durante la etapa del Frente Nacional (1958-1974)¹⁸, especialmente en los gobiernos liberales de Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, se emprendieron reformas sociales hacia la modernización, sostenidas política y económicamente en la Alianza para el Progreso¹⁹. De esta manera, en 1968 se crea el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y se impulsa la educación en todos sus niveles de formación, la lucha contra el analfabetismo y acciones que buscaban ampliar la prestación de servicios públicos y derechos laborales (Laguado, 2010). Más allá de la efectividad de estas intervenciones Laguado (2010) resalta que “de allí emerge poderosamente en el discurso, el papel del Estado en lo que ambiguamente se llamó –y se llama aún- desarrollo social” (p.44).

¹⁸ Pacto firmado finalizando la década de los 50 del siglo XX entre los partidos tradicionales (liberal y conservador) para “alternarse en el ejercicio del gobierno, repartirse milimétricamente el aparato estatal y excluir a cualquier otro actor político de la contienda electoral y de la posibilidad de conducir los destinos del país” (Velásquez & González, 2003, p. 43).

¹⁹ La Alianza para el Progreso convocada por el presidente estadounidense John F Kennedy proponía un programa de desarrollo que requería racionalización estatal, planificación y modificación de estructuras tradicionales, buscando que las mejoras en las condiciones de vida limitaran el avance del comunismo (Laguado, 2010)

Como lo remarca Laguado (2010) la etapa del Frente Nacional se caracterizó por su débil regulación de la sociedad, apreciada

no sólo en lo relativo al alcance de la institucionalidad en el territorio, donde amplias zonas de la geografía permanecieron ajenas a la presencia estatal, sino también con relación a la fuerza de esa penetración que implicó que existiera una constante interferencia del poder político sobre el administrativo y una presión desembozada de las corporaciones sobre las políticas estatales (Laguado, 2010, pág. 44)

En coherencia con la visión anticomunista de la época, las intervenciones sociales (especialmente la reforma agraria) estaban orientadas y supeditadas a combatir la amenaza de insurrección. Esta posición coartó la interlocución del Estado con las clases populares y propició su acercamiento con las élites locales (Federación Nacional de Cafeteros, la Sociedad de Agricultores de Colombia, Asociación Nacional de Industriales), las cuales se oponían a la regulación estatal y limitaron los alcances de las reformas modernizadoras (Laguado, 2010).

La distancia del Estado con las clases populares también se manifestó en represiones violentas a las protestas pacíficas, ataques a las organizaciones campesinas y limitaciones a la participación política, factores que junto a otros elementos²⁰ condujeron al fortalecimiento de grupos guerrilleros, y a afianzar la crisis de legitimidad del Estado. Posteriormente, en la década de los 80, tomaron fuerza los carteles de narcotráfico, se expandieron los grupos paramilitares, y varios miembros del partido político Unión Patriótica²¹ fueron asesinados.

²⁰ Uno de los elementos centrales en la conformación de las guerrillas campesinas fue la inequidad en la distribución de las tierras, auspiciada por la ausencia de voluntad política de redistribuir la tierra en el interior de la frontera, de manera que “las condiciones externas e internas fueron generando nuevas tensiones entre el poder tradicional de los hacendados, representado en sectores influyentes de las dos colectividades políticas y las fuerzas que buscaban una reconfiguración de la economía y la política del país” (Fajardo Montaña, 2015, p. 105)

²¹ La Unión Patriótica es un partido político colombiano fundado en 1985 como resultado del proceso de negociación entre el gobierno del presidente Belisario Betancur y la guerrilla de las FARC.

En la década de los noventa en un contexto de transición democrática regional²² e intereses internacionales favorables a las reformas económicas y políticas, Colombia llevó a cabo una Reforma Constitucional con la cual se buscaba cerrar la etapa restrictiva y autoritaria que había significado el Frente Nacional y salir de la crisis política de la década de 1980²³.

La iniciativa de realizar una Asamblea Nacional Constituyente expresó la desconfianza ciudadana hacia el Estado y a su vez la demanda por una mayor democratización. No eran suficientes los aspectos formales presentes en la Constitución de 1886²⁴, sino que se exigía una Reforma Constitucional que promoviera la participación de otros partidos políticos, y que fijara el propósito de garantizar y extender los derechos sociales a todos los ciudadanos (Rampf & Chavarro, 2014). En consonancia con estas expectativas, la Constitución Política de 1991 (CP) declaró al país como un **Estado social de derecho**, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada** y con **autonomía de sus entidades territoriales**.

La proclamación constitucional de Colombia como un Estado Social de Derecho, significó por un lado el sometimiento a la norma constitucional y las leyes, la separación de poderes, el respeto a los derechos civiles y políticos, y por otro, la incorporación y relevamiento de la protección de los derechos sociales fundamentales (Villar Borda, 2007). La Constitución no sólo incorporó este acento social y progresista, sino que también afianzó la tendencia neoliberal de la época²⁵, abrió las puertas a la participación de privados en la prestación de

²² Marcelo Cavarozzi realiza una reflexión sobre las transiciones democráticas en el artículo “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina” en la Revista de Estudios Políticos (1991) . En este señala que durante la década de 1980 varios países latinoamericanos atravesaron una transición democrática por diferentes rutas, hacia distintas formas democráticas, con desenlace incierto y con el riesgo siempre latente de regresiones autoritarias.

²³ En el artículo “la asamblea nacional constituyente de Colombia de 1991-De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?” de Rampf y Chavarro (2014) se explica cómo el proceso de la asamblea constituyente y su resultado fueron entendidos como centrales para poner fin a la crisis política y al contexto conflictivo de la época.

²⁴ En la Constitución de 1886 la mayor parte de las decisiones estaban centralizadas en el poder ejecutivo y eventualmente por su aparato planificador, su preámbulo iniciaba con la confesionalidad del Estado “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”.

²⁵ Esta tendencia es entendida por Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi como un “proceso variado, heterogéneo, pero dominante, que se inicia en la década de 1970 –frente a la crisis del capitalismo ‘fordista-keynesiano’ del

servicios públicos²⁶, así como a la privatización de las empresas estatales²⁷, y sentó las bases para la apertura comercial y financiera²⁸.

Sumado a esto, la Constitución Política de 1991 fortaleció el proceso de descentralización que se venía dando desde la década de los 80, de esta manera la CP dispuso la participación creciente de las entidades territoriales en la transferencia de recursos de los ingresos corrientes de la nación, además:

modificó los criterios para la distribución hacia los municipios del monto total de la participación incorporando las necesidades básicas insatisfechas (NI) como variable fundamental, y determinó que las autoridades locales deberían demostrar ante las entidades nacionales encargadas de la evaluación de resultados la correcta utilización de los recursos (Moreno Ospina, 1995, p.3).

Las entidades territoriales²⁹ cuentan con autonomía para gestionar sus intereses por tanto tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos (impuestos, tasas), administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones y participar en las rentas nacionales. Estos se financian por medio

Atlántico Norte– y que busca realizar una regulación de las relaciones sociales favorable a una mayor mercantilización de la vida social en beneficio de los detentores de capital” (Crespo & Ghibaudi, 2017, p. 30)

²⁶ En el artículo 365 de la Constitución establece “Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.”

²⁷ El Artículo 336 de la Constitución señala” El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley”.

²⁸ En este sentido aperturista se relacionan varios apartados de la Constitución: El Capítulo 6 sobre el Banco de la República, consagra a este como un órgano independiente destinado a garantizar la estabilidad cambiaria y el control del manejo monetario, también señala en el artículo 373 que la Junta Directiva de este organismo es la encargada de aprobar las operaciones de financiamiento del Estado; Artículo 150 “Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

²⁹ Las entidades territoriales según el Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia son departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

de recursos propios y trasferencias del nivel nacional principalmente a través del Sistema general de participaciones³⁰ y las regalías.

Dado que en el transcurso de la tesis se hace referencia a dos Departamentos del país como son La Guajira y Cesar, conviene explicar algunas de las características de esta entidad territorial. El Departamento “es la entidad territorial constituida por una porción del territorio colombiano en la cual se han creado varios municipios” (DNP, 2010, p. 149) y constituye el “puente entre la nación y el municipio y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento” (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 49). De acuerdo al artículo 298 de la CP los Departamentos:

tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes.

A partir de 1992 y a la luz de la nueva Constitución los gobernadores son elegidos por elección popular por un período de 4 años, sin posibilidad de ser reelectos para el período siguiente.

A pesar de la autonomía y descentralización proclamada por la CP, según Piedrahita Plata (2001), los organismos centrales de las distintas ramas (Gobierno, Corte Constitucional,

³⁰ El Sistema General de Participaciones (SGP) “son recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales por mandato constitucional, según los artículos 356 y 357, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001” (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 122).

Congreso) han hecho prevalecer el orden público, la seguridad del Estado, la unidad fiscal y financiera por sobre la autonomía territorial, generando tensiones entre el Estado nación y las entidades territoriales.

Algunos aspectos relevantes para la tesis en los que se hacen visibles estas tensiones son: a) los municipios y Departamentos mineros demandan mayor potestad y apropiación de rentas mineras, dado que es el Estado central el que acopia y distribuye las regalías y el que recauda el impuesto de renta de las empresas mineras; b) la concesión de títulos mineros está en manos del Estado a través de la Agencia Nacional Minería, desconociendo las realidades locales, la voluntad de los habitantes y la institucionalidad local; c) con la Constitución de 1991 a las entidades territoriales se les hizo responsables de funciones sociales, como garantizar salud y educación, pero el Estado Nación sigue centralizando la mayor parte de la recaudación tributaria a través de los impuestos más representativos (IVA, Renta).

2.2. La importancia de las regalías para las entidades territoriales

Las regalías son “el pago que se realiza al Estado colombiano por la explotación de un recurso natural no renovable” (Gobernación de Antioquia, 2014, p. 5). Dado su importancia para las entidades territoriales como renta obtenida de la extracción de recursos naturales, a continuación, se explican algunas generalidades de su funcionamiento y como ha cambiado su repartición a nivel nacional desde el 2000 hasta el 2015.

En Colombia la liquidación de regalías resulta de aplicar un porcentaje (una tasa de valor) al volumen de la producción y este se mantiene durante la vigencia del contrato de concesión, en el caso del carbón sí el proyecto produce menos de tres millones de toneladas al año el canon es del 3%, si supera esta cifra es del 10%.

Antes del 2012 las regalías se distribuían 80% para las regiones productoras a través de regalías directas y el 20% para las no productoras, administrado por el Fondo Nacional de

Regalías (FNR) (DNP, 2007). Los recursos que captaba el FNR se destinaban a: la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Adicionalmente se financiaban estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos mineros (DNP, 2007). Por otra parte, las entidades territoriales que percibían regalías directas debían destinar el 60% en lograr niveles mínimos de cubrimiento de las necesidades básicas de la población, es decir debían ejecutarse en proyectos de servicios de educación básica, salud, agua potable y alcantarillado.

El documento de investigación “Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra” editado por la Universidad del Rosario (Botero Ospina, Hofman Quintero, Hernández Chitiva, & Pico Gúzman, 2015) señala varios de los problemas que tenía el FNR y las regalías directas:

a) la inequidad y concentración: 7 departamentos en los que se asentaba el 17% de la población recibieron el 80% de las regalías directas, mientras que “24 departamentos recibían en ese periodo de tiempo tan solo un 20% del dinero de regalías, aunque es en estos departamentos, en donde el 83% de la población se encontraba distribuida para el periodo de 1995 a 2010” (Botero Ospina, Hofman Quintero, Hernández Chitiva, & Pico Gúzman, 2015, p.13), en este sentido las regalías contribuían a aumentar la desigualdad territorial.

b) bajo impacto y pocos resultados sociales y económicos de los proyectos: al respecto se señala que “para 2009 ninguna entidad territorial estaba certificada en todas las coberturas mínimas, lo que mostraba que la destinación de los recursos no se materializaba en los territorios” (Botero Ospina, Hofman Quintero, Hernández Chitiva, & Pico Gúzman, 2015, p.14)

c) bajos impactos en crecimiento y productividad:

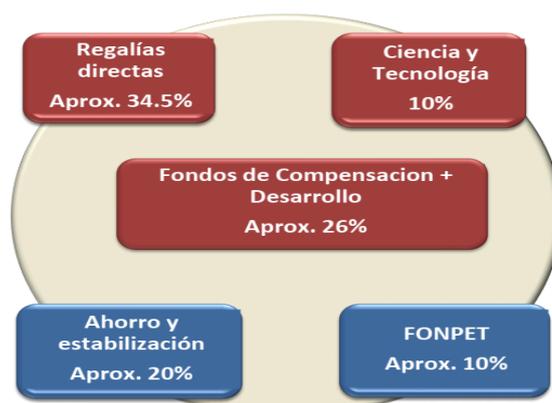
el recurso se destinaba en buena parte de los casos a proyectos de bajo impacto que no permitían generar impulsos a nivel regional o departamental, toda vez que los sectores a los cuales la ley permitía aplicar los recursos de regalías eran muy limitados, lo que impedía a las entidades territoriales destinarlos para la innovación productiva, la incorporación de tecnología a las producciones locales, el financiamiento de programas de promoción económica territorial, la generación de empleo productivo o la promoción de la industria a nivel territorial (Botero Ospina, Hofman Quintero, Hernández Chitiva, & Pico Gúzman, 2015, p.14).

d) Falta de planeación económica: durante las bonanzas de precios altos de los minerales los presupuestos municipales y departamentales se expandían, pero “cuando el precio de los bienes caía en el mercado externo no existía manera de contraer esas estructuras de gasto para ajustarlas a las nuevas condiciones del entorno” (Botero Ospina, Hofman Quintero, Hernández Chitiva, & Pico Gúzman, 2015, p. 15).

En el 2012 mediante la ley 1530 reconociendo las anteriores deficiencias y con el fin de aprovechar el boom de las *commodities* se crea el Sistema General de Regalías (SGR) que modifica la distribución de las regalías sin alterar el método de liquidación. De esta manera, argumentando que el subsuelo le pertenece a la Nación y por tanto las contraprestaciones por la extracción de los recursos deben ser repartidos a todos los entes territoriales y no sólo a los territorios de donde se obtienen los recursos, se invierte la fórmula: el 80% se repartirá entre las regiones no productoras y el 20% en las productoras. En cuanto a las asignaciones directas para aminorar el impacto en las finanzas de los entes territoriales productores se estableció una disminución transitoria: en el primer año recibirán el 50% de los recursos hasta llegar en el 2015 al 20% (Gobernación de Antioquia, 2014).

El SGR “determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios” (Gobernación de Antioquia, 2014, p.9) está compuesto por el Fondo Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI)³¹, el Fondo para ahorro pensional (FAP)³², el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)³³, Fondo de Desarrollo Regional (FDR)³⁴, Fondo de Compensación Regional (FCR)³⁵ y asignaciones directas. En la siguiente ilustración se puede ver los porcentajes de asignaciones a los distintos fondos:

Ilustración 1. Asignaciones a los fondos del sistema general de regalías



Fuente: Cárdenas, Mauricio (2013). Presentación “Colombia: reforma al sistema general de regalías”, en *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*.

³¹ “El FCTeI tiene como objetivo incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general” (Guía de distribución de los recursos DNP, 2019).

³² El FAP, busca la reducción de la deuda pensional de los entes territoriales con mayor pasivo.

³³ FAE su principal objetivo es el ahorro pensando en la variabilidad de los recursos provenientes de recursos naturales.

³⁴ El FDR “tiene como objetivo mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen” (Guía de distribución de los recursos DNP, 2019).

³⁵ Los recursos del FCR “se destinarán durante los treinta (30) años a la financiación de proyectos de desarrollo de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia” (Guía de distribución de los recursos DNP, 2019).

En cuanto al proceso de selección de los proyectos, este está a cargo de los Órganos Colegiados de Administración y decisión (OCAD) compuestos por representantes del gobierno nacional, los Departamentos y los Municipios. Existen seis tipos de OCAD: OCAD Nacional, para aprobar los proyectos del FCTeI; seis OCAD Regionales; 29 Departamentales; casi 900 OCAD municipales; nueve de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y el de Cormagdalena que agrupa los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique (CGR, 2017).

Aunque en la normatividad cualquier persona natural o jurídica puede presentar proyectos, en la realidad son las entidades territoriales quienes presentan los proyectos. Después de la revisión de los requisitos, el gobierno a través de un representante da un concepto técnico y cuando este es satisfactorio se convoca al OCAD para votar la viabilidad (CGR, 2017).

Posteriormente los OCAD deben priorizar los proyectos, esto con el apoyo de un Sistema de Evaluación por puntaje que contiene criterios de relevancia, objetividad y consistencia. Sin embargo, aunque su aplicación es obligatoria sus resultados no son vinculantes y en general son pocos los proyectos viabilizados por lo cual no hay un ejercicio real de priorización. Finalmente, la aprobación de los proyectos se determina por la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (CGR, 2017).

Este procedimiento ha sido cuestionado por la CGR en tanto el énfasis está en el cumplimiento de requisitos y normas y no en la priorización de proyectos estratégicos de inversión. De manera que la CGR señala:

En este sentido, el diseño institucional del SGR le otorga autonomía a las entidades territoriales para decidir las inversiones, sin exigir resultados verificables en un determinado tiempo, en función del cumplimiento de los

objetivos de política que tienen las regalías: contribuir a reducir la pobreza y al cierre de brechas entre las regiones (CGR, 2017, p. 92).

Como se aprecia en la **tabla 1**, los proyectos financiados con recursos de regalías del 2012 al 2015 se orientan a los sectores infraestructura y transporte, superando las inversiones en temas prioritarios de desarrollo y calidad de vida. A excepción del FCTeI que no tiene libre destinación, y sólo financia proyectos relacionados con ciencia, tecnología e innovación.

Tabla 1. Distribución sectorial de las regalías - inversión (proyectos aprobados)

Distribución sectorial de las regalías - inversión (proyectos aprobados), por fuentes de financiación. <i>Cifras en millones de pesos y Participación %</i>										
Sector	Asignaciones directas		Fondo de Compensación Regional		Fondo de Desarrollo Regional		Fondo de ciencia, tecnología e innovación		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Transporte	1.798.491	29,6	1.827.681	37,7	1.161.012	50,7	5.000	0,3	4.792.184	31,6
Vivienda, ciudad y territorio	1.405.855	23,1	622.344	12,8	104.360	4,6	0	0,0	2.132.559	14,1
Educación	920.849	15,1	803.512	16,6	303.363	13,2	36.499	1,9	2.064.224	13,6
Ciencia y tecnología	13.191	0,2	26.782	0,6	37.926	1,7	1.704.606	88,6	1.782.507	11,8
Agricultura	311.418	5,1	442.055	9,1	257.582	11,2	104.822	5,4	1.115.877	7,4
Cultura, deporte y recreación	363.668	6,0	381.384	7,9	54.428	2,4	0	0,0	799.481	5,3
Salud y protección social	311.572	5,1	164.616	3,4	87.887	3,8	0	0,0	564.074	3,7
Ambiente y desarrollo sostenible	239.467	3,9	143.294	3,0	93.920	4,1	34.871	1,8	511.551	3,4
Minas y energía	246.179	4,0	196.694	4,1	40.580	1,8	0	0,0	483.453	3,2
Inclusión social y reconciliación	284.551	4,7	91.378	1,9	14.065	0,6	0	0,0	389.994	2,6
Otros	186.013	3,1	146.716	3,0	135.669	5,9	33.048	2,0	506.446	3,3
Total	6.081.254	100	4.846.457	100	2.290.792	100	1.923.846	100	15.142.349	100

Fuente: CGR. (2015). Balance del Sistema General de Regalías: 2012-2014 expectativas y realidades, p. 43, Bogotá: Contraloría General de la República.

En este subtítulo interesaba entender los cambios en la distribución y manejo de las regalías durante el periodo de estudio, así como sus implicaciones en los proyectos que son financiados. En el punto 6.2 *Gasto público e inversión en diversificación, innovación y aprendizaje*, se problematiza y estudia desde una perspectiva departamental el tipo y monto de los proyectos financiados en el Cesar y la Guajira.

2.3. La evolución del sector minero colombiano

En este apartado se aborda en primer lugar la evolución del sector minero energético en Colombia desde el año 1960 hasta las primeras décadas del siglo XXI, colocando el foco en la minería del carbón. Posteriormente presenta algunas generalidades de esta actividad en los Departamentos de Cesar y Guajira.

De acuerdo a Luis Álvaro Pardo Becerra (2013) en Colombia desde 1960 hasta las reformas de finales de la década de 1990 prevaleció una política minera orientada a la industrialización del país, el desarrollo regional y la generación de recursos. Este enfoque se evidencia en la ley 20 de 1969 que definía el sector minero como de utilidad pública e interés nacional y en consecuencia el Estado controlaba y dirigía la explotación de las reservas mediante entidades públicas (Ministerio de Minas y petróleo y tres institutos públicos³⁶) y la empresa ECOMINAS (Empresa Colombiana de Minas).

La empresa industrial y comercial del Estado ECOMINAS, fue creada mediante el Decreto 912 de 1968 con el objetivo de explorar y explotar los productos mineros que se encontraban en el territorio nacional. Entre otras cuestiones, la empresa tenía facultades para adquirir permisos de explotación y exploración, hacer investigaciones geológicas y mineras, celebrar contratos y realizar todas las operaciones comerciales e industriales relacionadas con minerales tanto en el mercado nacional como internacional.

Posteriormente, en la década de los 70 en un contexto de altos precios del petróleo, los países se volcaron a buscar fuentes de energía alternativas. En este contexto, el Estado colombiano estimula el carbón como una fuente de energía, creando la empresa industrial y comercial CARBOCOL (Ley 33 de 1983), la empresa tendría a su cargo el proyecto del

³⁶ Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Mineras, Instituto de Asuntos Nucleares.

Carrejón en el departamento de Guajira, donde se ubica la reserva carbonífera más grande del país.

En esta etapa, el Estado reservaba zonas de explotación y exploración de minerales que después el Ministerio de Minas y Energía entregaba a las empresas adscriptas o vinculadas (CARBOCOL, ECOMINAS) para que estas ejecutaran las actividades directamente o a través de terceros, respaldados por contratos de aporte minero con un período de 30 años no renovables (Pardo Becerra, 2013). Este contrato de aporte minero obligaba al concesionario del contrato a: entregar informes estadísticos periódicos y el Ministerio estaba facultado para verificar la exactitud de los datos; que su producción atendiera preferentemente las necesidades del consumo nacional; ser responsable de construir las carreteras que requería; adquirir preferentemente maquinaria y equipos fabricados en el país; contratar técnicos y trabajadores colombianos (Pardo Becerra, 2013).

Es así como durante la década de los sesenta y bajo el predominio del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) la minería se concibió como un medio hacia la industrialización del país. Se fomentó la creación de cadenas de valor agregado, la sustitución de importaciones y la exportación de bienes intermedios y finales, la generación de empleo y la apropiación de rentas para la nación y las regiones productoras (Pardo Becerra, 2013). Es así como el Estado se posicionó como el rector de la actividad minera.

Posteriormente, en la década de los noventa con la implementación del modelo neoliberal, se inician las siguientes reformas al sector minero: 1. En 1990 con la ley 2 ECOMINAS se transforma en MINERALCO (Minerales de Colombia) como sociedad por acciones con participación de todas las entidades u organismos adscritos o vinculados al Ministerio de Minas y Energía o a otros sectores administrativos; 2. En 1993 se crea ECOCARBÓN (Empresa Colombiana del carbón) para que se encargue de la regulación de la

explotación del carbón, y CARBOCOL se concentre en la exportación; En 1997 se crea MINERCOL Ltda que fusiona MINERALCO y ECOCARBÓN (Minería en Colombia, 2014).

Paralelamente, en el ámbito internacional el Banco Mundial en 1997 publica el documento *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*. En este se dan a conocer las principales recomendaciones de modernización de este sector económico, recalcando la protección de la Inversión Extranjera y la eliminación de preferencias a las empresas estatales.

El Banco Mundial, entiende la participación del Estado como un obstáculo para el desarrollo del sector minero energético y en consecuencia enfatiza en que las reformas a los códigos mineros deben minimizar los derechos reservados para prospección y explotación por parte del Estado. Sumado a esto, se aconsejó a los gobiernos latinoamericanos minimizar o eliminar las barreras a la importación, “los derechos de importación elevados sobre el equipo influyen desfavorablemente en la competitividad de la minería local y no mejorar en gran medida las probabilidades de crear una industria nacional para producir la misma maquinaria” (Banco Mundial, 1997).

En este mismo año a nivel nacional el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) a través del documento CONPES³⁷ 2898 de 1997 sintetiza los pilares de reforma de la minería, estos son: reformar los contratos de aporte minero, al considerar que “no responde a criterios de eficiencia, y la discrecionalidad en su otorgamiento genera mayores costos si se compara con una estructura de adjudicación más competitiva” (CONPES, 1997, p. 8); extender la duración de los títulos mineros a 50 años; mejorar la infraestructura férrea especialmente para la industria del carbón; dirigir la comercialización de minerales exclusivamente al mercado externo, dado que “el mercado interno no demanda grandes volúmenes de minerales para su transformación

³⁷ El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, máximo organismo de asesoría al gobierno en materia de planeación, encabezado por la presidencia, e integrado por Directores de planeación y Ministros.

industria y a que en el país no existe el recurso humano capacitado para las actividades de transformación y agregación de valor de los minerales estratégicos” (CONPES, 1997, p. 9)

Estos antecedentes dan lugar a la sanción de un nuevo Código de Minas en el 2001 que contemplaba: 1. Reducción del papel del Estado a la regulación, promoción y fiscalización del sector, lo que conllevó a la transferencia de la participación estatal que CARBOCOL tenía en Cerrejón a la empresa Cerrejón zona norte y la posterior liquidación de las empresas industriales y comerciales del Estado (CARBOCOL en el 2003 y MINERCOL Ltda en el 2004); 2. Agiliza la concesión de títulos mineros; 3. Libera las áreas de reserva estatal para la inversión extranjera; 4. Elimina la distinción entre pequeña, mediana y gran minería y establece procedimientos genéricos para acceder al título; 4. Unifica la forma de contratar con el Estado a través de concesiones mineros regidas por el principio “primero en el tiempo, primero en el derecho” y elimina la figura de aporte minero; 5. Se unifica el período de los contratos de concesión a 30 años (Pardo Becerra, 2013).

A partir de estos cambios, Colombia experimentó un acelerado crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector minero, el flujo de IED pasó de 523,7 millones de dólares en el 2001 a 1.754,7 millones de dólares en el 2010 (UPME, 2014). Rudas Lleras (2014) advierte que tres cuartos partes de esta IED proviene de países considerados paraísos fiscales (Panamá, Bermudas, Anguilla, Islas Caimán, Barbados e Islas Vírgenes Británicas) por lo cual se hace difícil controlar el origen del capital y la evasión tributaria.

En el territorio, la expansión de la IED se materializó en la multiplicación de títulos mineros, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se asignaron 1510 títulos mineros y en su segunda administración (2006-2010) se otorgaron 4.165 títulos, al finalizar su mandato 3.9 millones de hectáreas habían sido asignadas a través de 7.774 títulos, esta extensión representa el 30% de toda la región Caribe que agrupa a 7 Departamentos,

muchos de estos títulos están sobre áreas protegidas como parques naturales o ecosistemas de páramo (Rudas Lleras, 2014). Es así como, en el período comprendido entre el 2000 y el 2012 la minería y los hidrocarburos pasaron de representar el 37% de las exportaciones al 56,9% (Rudas Lleras & Espitia Zamora, 2013).

2.4. Minería del carbón en la Guajira y el Cesar

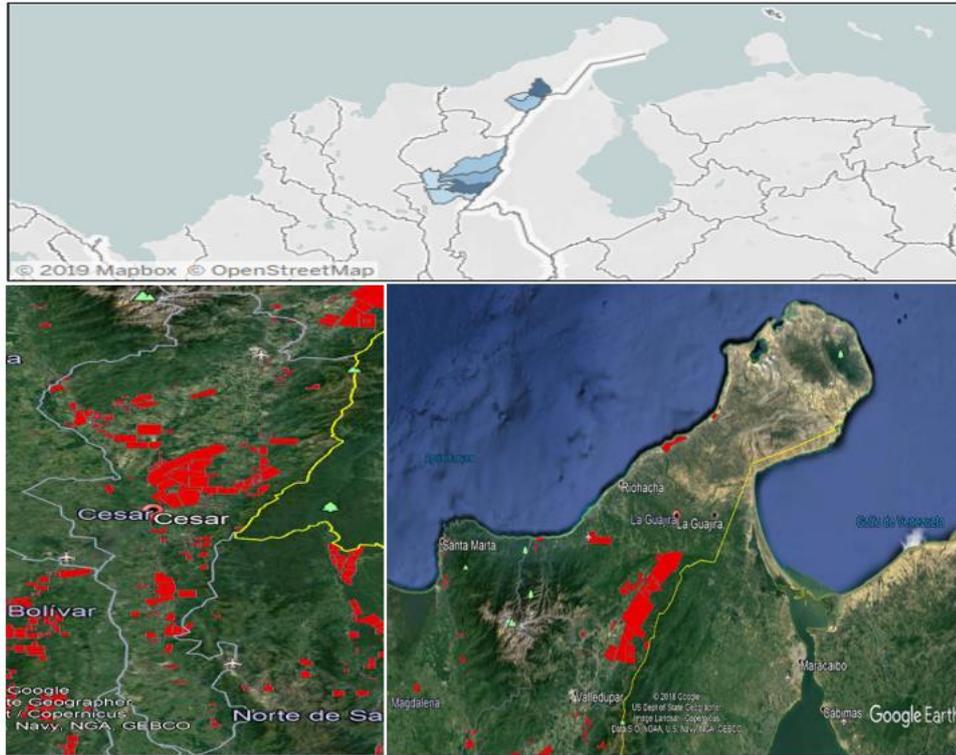
En atención al marco general del sector minero desarrollado en el punto anterior, en este ítem se aludirá a la evolución de la minería del carbón en los Departamentos del Cesar y la Guajira. En primer lugar, es importante señalar que el carbón térmico es usado como fuente para la generación eléctrica y la producción de acero, así, para el 2013 según las cifras de Tierra Digna (2015) el 40% de la electricidad mundial y el 70% del acero el planeta provenía del carbón térmico.

La calidad del carbón colombiano proveniente de la Región Caribe le ha permitido al país comercializar este mineral en el mercado internacional, los mayores compradores son Estados Unidos³⁸ y Europa³⁹. Para el 2015 el país tuvo una producción de 85,5 millones de toneladas de carbón (de las cuales 82.444 son exportadas), 33,5 millones toneladas extraídas de la Guajira y 45,4 millones del Cesar. Es decir que más del 90% de este mineral se produce en estos dos Departamentos, ubicados al norte de Colombia en la región Caribe, en la **ilustración 2** se puede observar la proporción de suelo dedicado a explotación minera.

³⁸ Estados Unidos en el 2014 importó el 9,92% del carbón exportado por el mundo y según Tierra Digna (2015) el 82% es de origen colombiano.

³⁹ La Unión Europea consume la quinta parte de la energía que produce el mundo y el 20% proviene de combustibles sólidos, principalmente el carbón, aunque la UE cuente con escasas reservas de este mineral. Los mayores importadores de carbón de esta región en el 2014 fueron Holanda (19 millones de toneladas) y Reino Unido (8 millones de toneladas).

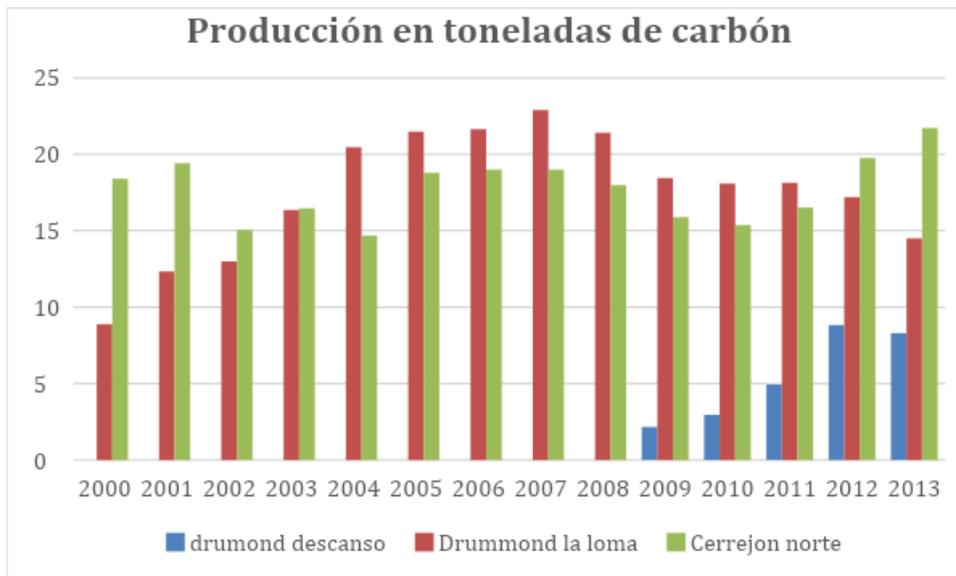
Ilustración 2. Área de títulos mineros Cesar y Guajira



Fuente: Portal Web Tierra minada y Plataforma UPME

En la Guajira la empresa que domina la producción de carbón es el Consorcio Cerrejón y en el Cesar la empresa Drummond, estas dos empresas generan más del 60% de la producción nacional de carbón y están dedicadas mayoritariamente a su exportación. A partir del 2004 Drummond con sus dos minas (Loma y Descanso) superó la producción de Cerrejón (Gráfica 1).

Gráfica 1 Producción en millones de toneladas de carbón por Drummond y Cerrejón (2000-2013)



Fuente: Elaboración propia con base a los boletines mineros de la UPME

A continuación, se exponen las particularidades de ambos Departamentos y como se instalaron los proyectos mineros de Drummond y Cerrejón.

Caracterización del departamento de la Guajira y del complejo carbonífero Cerrejón

La Guajira es un Departamento ubicado al norte de Colombia que agrupa 15 municipios, en términos espaciales representa el 1,8% del territorio nacional. Para el año 2014 su población era de 985.452, 50,5% mujeres y 49,5% hombres (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Contrario a otras partes del país, durante los últimos 20 años la distribución de la población no ha variado de manera significativa, el 45% se asienta en el área urbana y el 55% en la zona rural.

De acuerdo al último boletín oficial del DANE (2018) sobre pobreza monetaria en los Departamentos, Guajira con una incidencia del 53,7% está por encima del promedio nacional (27,0) y es el segundo con mayor incidencia de pobreza monetaria a nivel nacional. En cuanto a la pobreza extrema, está es de 26,7%, muy por encima del promedio nacional de 7,2%.

Mientras la desigualdad por ingresos, siguiendo el índice de Gini fue de 0,522, superior al coeficiente nacional de 0,517. De acuerdo a estas estadísticas Guajira es el segundo departamento más pobre y desigual del país.

La historia del complejo carbonífero Cerrejón en la Guajira se puede dividir en tres etapas: 1. El descubrimiento y explotación de la mina: la época de Intercor y CARBOCOL (1975-1996), 2. La privatización de la mina (1996-2009) la venta de estas dos empresas al consorcio integrado por Glencore, BHP Billiton y Anglo American; 3. La expansión (2010-hasta la actualidad) (Extractivismo en Colombia, 2015).

En la primera etapa (1975-1996) la empresa estatal CARBOCOL mediante un contrato de asociación por 26 años con International Colombia Resources Corporation (Intercor filial de Exxon) inició la exploración, construcción y producción de la mina Cerrejón Zona Norte en la Guajira, este contrato establecía:

una participación en el volumen de producción por partes iguales de las dos empresas, el pago de unas regalías de Intercor a Carbocol equivalentes al 15 por ciento sobre el valor de su producción, y un “ingreso de participación” o regalía adicional a una tasa creciente, cuando los ingresos netos –después de descontar el pago de regalías de los costos de producción–, sobrepasaran ciertos niveles previamente establecidos en el contrato (Rudas Lleras, 2014, p.p 313-314)

El período de explotación comenzó en la década de los 80 y con este se aceleró la producción y exportación de carbón. La producción de carbón de la Guajira paso de 9 millones de toneladas en 1982 a 17 millones de toneladas en 1996. Al principio de la década sólo el 5% de la producción nacional se destinaba a exportación, mientras que en 1986 aproximadamente el 50% del carbón se vendía al mercado externo. Por otra parte, el 80% del carbón de consumo interno era demandado por el sector industrial y eléctrico (Viloria de la Hoz, 1998). Según

Viloria De la Hoz (1998) durante 1985-1995 algunos de los resultados económicos del proyecto Cerrejón fueron: “1.130 millones de dólares en salarios, 334 millones en impuestos y contribuciones y 148 millones del excedente bruto de la explotación carbonífera, para un total de 1.612 millones de dólares de 1995”⁴⁰ (Viloria de la Hoz, 1998, p. 26).

En el año 1996 se publica el documento CONPES 2895 que presenta los lineamientos para incrementar la participación del sector privado en los yacimientos carboníferos del departamento de La Guajira, específicamente en el proyecto de gran minería de El Cerrejón Zona Norte -CZN-. En este documento el gobierno colombiano manifiesta la pretensión de “que la explotación y transporte del carbón sea realizada en su totalidad por particulares, permitiendo la concentración de la Nación en la formulación de políticas y regulación del sector” (CONPES, 1996), según este concepto esto le permitiría al Estado en el corto plazo contar con recursos para inversiones públicas por la venta de su participación y reducir los riesgos que estaba asumiendo al ejecutar el proyecto.

En el año 2000, el Estado vende su participación por 383,7 millones de dólares a las empresas BHP Billiton (Australia y Gran Bretaña), Anglo American (Sudáfrica y Gran Bretaña) y Glencore Xstrata (Suiza) y se prorroga la explotación hasta el año 2034 que comprende la operación de la mina, el transporte y el embarque. En manos de este consorcio, la producción de carbón de la Guajira alcanzó para el 2009 los 31 millones de toneladas, destinadas exclusivamente para exportación.

Para el 2014 la producción fue de 34 millones de toneladas de carbón y con un uso de 69 mil hectáreas de suelo es considerada la mina a cielo abierto⁴¹ más grande de Latinoamérica.

⁴⁰Estos resultados económicos tienen en cuenta la tasa de cambio de 1995.

⁴¹ La minería a cielo abierto “se realiza mediante un banqueo descendente en el que, con equipo minero de gran tamaño (palas, dragalneas y camiones de más de 200 toneladas) se remueven los estratos de material estéril y se disponen en depósitos aledaños al sitio de extracción o tajo, y el mineral de carbón, que se encuentra intercalado con los otros estratos, se recupera y almacena en patios, de donde es transportado a los sitios de utilización en plantas termoeléctricas, o a los puertos de exportación” (IPBES, 2016, p. 25).

De esta manera la minería del carbón se ha consolidado como el sector más importante de la economía del departamento.

Caracterización del departamento del Cesar y de la empresa minera transnacional Drummond

El Departamento del Cesar ubicado al norte de Colombia cuenta con 25 municipios y una extensión territorial de 22.905 km², representa el 2% del territorio colombiano, su población para el 2015 era de 1.028.890 habitantes, de esta el 74% habita en la ciudad capital Valledupar y el 26% en los otros municipios.

La incidencia de la pobreza monetaria en el 2015 alcanzaba al 42,3% de la población y la pobreza extrema fue de 11%. En cuanto a la desigualdad de ingresos, para el año 2015, el coeficiente fue de 0,479.

En la década de los 70, en el departamento prevalecía la producción algodonera, sin embargo, a finales de los 80 esta actividad entra en crisis tras la caída de los precios internacionales, el sobreendeudamiento de los pequeños productores y la ausencia de asistencia técnica por las autoridades nacionales y locales (Velasco, 2013). Esto, sumado a la información de yacimientos de carbón y la intención del Estado de facilitar su explotación, condujo a la compra de predios por parte de familias poderosas del departamento, paramilitares y ganaderos⁴², en muchos casos utilizando métodos violentos o de coacción para que los campesinos algodoneros abandonaran sus fincas y posteriormente ofrecerles comprar los predios por un valor menor al avalúo (Tierra Digna, 2015).

⁴² Es importante señalar que “mientras las FARC-EP se configuraron en territorios de colonización y en zonas de minifundio que en general eran zonas con bajo nivel per cápita de ingreso, los grupos paramilitares los hicieron en zonas ricas de grandes plantaciones y zonas ganaderas” (Ávila, 2019, p.99). Una de las tácticas de expansión militar aplicadas por los grupos paramilitares se denominó ‘campo arrasado’, esta consistía en el desplazamiento de personas y en acabar cualquier actividad de oposición política, el resultado en gran parte de los casos fue la concentración de la tierra. En particular en el Cesar, el paramilitarismo se alió con los grupos ganaderos (Ávila, 2019).

En 1986 la empresa de origen estadounidense Drummond consigue la primera licencia para explotar carbón en el Cesar con el proyecto *La Loma* y en 1997 obtiene el contrato para exploración y explotación del proyecto el *Descanso*. La empresa compra los predios a los testaferros o nuevos propietarios por un precio muy superior al valor por el cual se adquirieron los predios de sus propietarios originales (Tierra Digna, 2015). Desde este momento se ha denunciado el vínculo permanente entre grupos paramilitares y la empresa Drummond, de acuerdo a campesinos, sindicalistas y confesiones en versiones libres de jefes ex paramilitares, este grupo armado custodiaba la extracción y transporte del carbón (Tierra Digna, 2015).

El primer proyecto, *La Loma*, inicia su explotación en 1995 y *el Descanso* en el 2000, desde este último año la minería del carbón se convierte en la actividad más importante del departamento. Mientras que en 1990 la minería del carbón representaba sólo el 8% del PIB⁴³ del Cesar, para el 2005 correspondía al 33,1% de la actividad económica del departamento (Bittencourt, 2016). Esto también se refleja en la participación del Cesar en la producción nacional de carbón: en 1994 con una producción de 12 millones de toneladas de carbón aportaba sólo el 10%, desde el 2005 con 27.7 millones de toneladas superó la producción de la Guajira (27.1 millones de toneladas) y su aporte llegó al 50% de la producción nacional. Desde el 2012 Drummond se ha posicionado como uno de los mayores productores y exportadores de carbón del país con una producción anual mayor a 26 millones de toneladas.

Para cerrar esta caracterización se presentan cifras comparativas con datos sociales, económicos y productivos de la Guajira y el Cesar respecto a la ciudad capital Bogotá y al nivel nacional que permiten dimensionar el rezago de estos Departamentos con el país. **La tabla 2** muestra datos sociales, que evidencian que la Guajira y el Cesar presentan una incidencia alta de necesidades básicas insatisfechas, pobreza y desigualdad respecto a Bogotá y al promedio

⁴³ En Colombia tanto el Producto interno bruto departamental como el Producto interno Bruto nacional es abreviado como PIB.

nacional, por otra parte, Guajira se consagra como uno de los territorios con mayor porcentaje de población indígena.

Tabla 2. Datos sociales departamentos mineros, Bogotá y Nación

Año 2010	Población total	NBI	Población indígena	Población afrodescendiente
Bogotá	7.363.782	9,2	0,2	1,5
Guajira	818.695	65,23	44,9	14,8
César	966.420	44,73	5,2	12,1
Nación	45.508.205	27,78	3,4	10,5
Pobreza y desigualdad (2015)				
	Pobreza monetaria	Pobreza extrema	Gini	
Bogotá	10.4	2	0.498	
Guajira	53.3	24.3	0,551	
César	42.3	11	0.479	
Nación	27.8	7.9	0.522	

Fuente: elaboración propia con base a datos del DANE.

La **tabla 3**, muestra el mercado laboral en las capitales de los Departamentos mineros evidenciando que más de la mitad de la población económicamente activa está en la informalidad y que el sector servicios es el que más empleo genera, mientras que en Bogotá el mayor empleo lo generan servicios financieros e industria.

Tabla 3 Mercado laboral en las ciudades capitales de los Departamentos mineros y en la capital del país

Mercado laboral 2015			
	Tasa de desempleo	Informalidad	Ramas de ocupación
Bogotá	8.7	47,2	Las dos ramas que más empleo generan son: Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas con 38,5%; seguido de Industrias manufactureras con 24,4%
Riohacha (Guajira)	11	64,1	El mayor número de ocupados fue comercio, hoteles y restaurantes con una participación de 32,3%; seguida de servicios comunales, sociales y personales con 27,6% y transporte, almacenamiento y comunicaciones con 13,3%
Valledupar (Cesar)	9,7	62,3	Principalmente en las ramas de comercio, hoteles y restaurantes (34,0%), servicios comunales, sociales y personales (25,7%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (11,9%)

Fuente: elaboración propia con base a datos del DANE

Por último, la **tabla 4**, evidencia el peso que tiene la actividad minera en la actividad económica de los Departamentos en contraste con otras actividades y, a su vez, que a nivel nacional el aporte de la minería no es significativo.

Tabla 4. Ramas económicas en el PIB de los Departamentos mineros, nacional y Bogotá

Ramas de actividad PIB local (2014)		
Nacional	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	22%
	servicios sociales, comunales y personales	17%
	Industrias manufactureras	13%
	comercio, reparación, restaurantes y hoteles	13%
Guajira	Explotación de minas y canteras	55%
	Activ de servicios sociales, comunales y personales	16%
	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5%
	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	6%
Cesar	Explotación de minas y canteras	33,40%
	Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	6,3%
	Comercio	4,6%
	educación de no mercado	4,5%
Bogotá	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	43,8%
	Comercio, reparación, hoteles y restaurantes	32,6%

Fuente: elaboración propia con base a datos del DANE

CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TEMA

En América Latina una pregunta que ha acompañado la definición de los modelos de desarrollo es ¿cuál es la manera más conveniente de vincularse al mercado internacional? es ¿a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas (producción de productos primarios) o mediante la industrialización y diversificación de las exportaciones? En respuesta a esta pregunta para Katz (2008) sobresalen tres posiciones.

La primera, desde el enfoque cepalino tradicional que enfatizó en que el crecimiento sustentado en la explotación y exportación de recursos naturales constituye una transferencia de ingresos de los países periféricos a los países centrales. Estos últimos son favorecidos por la arquitectura del comercio internacional y se llevan las mayores rentas al ser poseedores de los bienes industriales que cuentan con mayor elasticidad de precios en comparación con los bienes primarios.

La segunda posición es la sostenida por Krugman (Citado por Katz, 2008) quien asegura que la economía basada en los bienes primarios puede llevar al desarrollo de la enfermedad holandesa⁴⁴, además de dificultar el desarrollo de otras industrias con mayor valor agregado.

Contrario a las anteriores posturas, Ramos (Citado por Katz, 2008) guiado por el estudio de la experiencia de países escandinavos, indica que es posible aprovechar las rentas obtenidas de las ventajas comparativas y colocar los excedentes en el desarrollo de sectores productivos más intensivos en conocimiento y con mayor valor agregado.

A partir de la crisis económica de finales de los 70, los países de la región reimpulsan la explotación y exportación de recursos naturales como estrategia de desarrollo, y con la

⁴⁴ Como enfermedad holandesa se conoce a “cualquier hecho que genere grandes entradas de divisas, ya sea por la existencia de un boom de precios de un recurso natural, inversión extranjera directa, o inversión extranjera de carácter financiero; y que motive como resultado una apreciación excesiva del tipo de cambio real que reduzca la competitividad de los sectores transables de la economía.” (Sica, 2011)

implementación del neoliberalismo los sectores primario exportadores comienzan a caracterizarse por la privatización y el predominio de la inversión extranjera; el Estado se convierte en un facilitador de la entrada de empresas transnacionales (Feld, 2014).

Durante la década de los noventa se realizan reformas mineras que responden a este enfoque y que son respaldadas por las recomendaciones del Banco Mundial⁴⁵: Argentina (Ley 24498 de 1995), Bolivia (Ley 1777 de 1997), Brasil (Ley 9314 de 1996), Venezuela (1999), Honduras (1998), Nicaragua (2000), Ecuador (Ley 126 de 1991), Perú (Ley General minera 1992) y Colombia 2001 (Pardo Becerra, 2013). Según Sacher Freslon (2018) los Estados fueron convertidos en mineralo-estados, es decir, que pusieron una parte importante de su aparato en función de la megaminería.

Como consecuencia durante el boom de las commodities (2002-2012) América Latina con más del 25% del total de las inversiones se convirtió en el principal destino de las inversiones en exploración minera. El volumen de las inversiones en explotación minera en el período 2000-2010 se multiplicó por 10, dejando a la región con una participación del 32% a nivel mundial (Sacher Freslon, 2018).

De este modo, durante el 2002-2007 el comportamiento positivo de la región fue auspiciado en gran medida por el crecimiento de la economía mundial (de casi 3.6%) y por el auge del precio internacional de las commodities (Acquatella, Altamonte, Arroyo, & Larde, 2013). Así el comercio internacional de la región registró un crecimiento del 138% en valor y los términos de intercambio aumentaron en un 25% (Bárcena, 2010).

La Inversión Extranjera Directa (IED) durante este período contribuyó en el corto plazo a la mejora del balance global del sector externo y al aumento de las reservas internacionales,

⁴⁵ Las principales recomendaciones y enfoque del Banco Mundial respecto a la minería fueron explicadas en el punto 2.3 La evolución del sector minero colombiano.

en razón fundamentalmente de mejores precios de los recursos mineros. A pesar del crecimiento económico experimentado, la primarización de la economía tiene como consecuencia una mayor exposición a “una demanda mundial menos dinámica, precios internacionales volátiles y términos de intercambio decrecientes, fenómeno que emerge cuando el extraordinario escenario del boom de las *commodities* se diluye, como ocurrió en los últimos años.” (Araguete, 2018, p. 91).

En Colombia, el modelo minero energético ha incentivado el interés académico por la minería y sus efectos. Asimismo, han emergido cuestionamientos al modelo y un rechazo social a “una política que más que generar desarrollo y bienestar, ha sembrado y reproducido conflictos en diversos niveles de nuestra institucionalidad” (Pardo Becerra, 2013, p.193).

A continuación, se organizan estudios de autores e instituciones que han problematizado la contribución del sector minero energético y/o específicamente de la minería del carbón, teniendo en cuenta las dimensiones que se abordan en la tesis: rol del Estado, cambios en la estructura productiva, y la generación de empleo.

3.1. Estudios sobre el rol del Estado colombiano en la promoción de la minería del carbón

Teniendo en cuenta los objetivos de la tesis, se recuperaron estudios respecto a la Política Minero Energética y los conflictos sociales en los territorios mineros. Es de destacar que una parte importante de los estudios provienen de los volúmenes de la colección sobre minería en Colombia publicada por la Contraloría General de la República.

En el volumen I *Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza*, el capítulo 5 “Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano” elaborado por Luis Álvaro Pardo Becerra (2013) se explica cómo se transitó de un Estado que intervenía directamente en la actividad minera mediante empresas públicas (1960-1990), al modelo vigente, robustecido con la sanción del Código de minas del 2001, en el que el Estado regula y facilita la inversión

extranjera. A partir del Código de minas se acelera la privatización de las empresas públicas mineras, se efectúan reformas tributarias que benefician la inversión extranjera, se aprueban convenios de estabilidad jurídica, y se protege la tenencia y los derechos de propiedad de los títulos mineros.

Pardo Becerra (2013) indica que con los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno Juan Manuel Santos se promovió el sector minero y se le denominó como locomotora de desarrollo, de acuerdo al autor los avances durante su mandato fueron: 1. En materia tributaria se eliminó “la deducción del 30% (en 2007 subió a 40%) por la compra de activos fijos y el subsidio directo a los combustibles consumidos por los grandes productores de carbón” (Pardo Becerra, 2013:198); 2. Reestructuración institucional, se restableció el Viceministerio de Minas y se crearon dos direcciones mineras en el Ministerio de Minas y Energía, y surgió la Agencia Nacional de Minería para funciones administrativas de los recursos mineros, y el Servicio Geológico Colombiano, con las funciones que desempeñaba INGEOMINAS; 3. Fiscalización minera, “La autoridad minera licitó el programa de control y fiscalización de los títulos mineros, función que quedó asignada a los consorcios HGC y Bureau Veritas – Tecnicontrol” (Pardo Becerra, 2013, p.198).

En contracara el sector sufrió excesiva rotación ministerial, profundización de la minería ilegal y criminal⁴⁶, ausencia o baja presencia del Estado y de la Agencia Nacional de Minería (ANM) en el territorio. Adicionalmente el autor advirtió que el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) no solucionaría la ineficiencia del gasto de estos recursos.

⁴⁶ La minería ilegal “se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad” (Artículo 159 del Código de minas). Como minería criminal se conoce a la participación directa o indirecta de guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales en esta actividad económica (Pardo Becerra, 2013).

En esta misma línea de estudio de la política minera, González Posso (2011) en el informe “La renta minera y el Plan de Desarrollo” se enfoca en el estudio del Plan Nacional de Desarrollo de Juan Manuel Santos (2010-2014) y el Plan Nacional Minero publicado en el 2010 con visión al 2019. En el PND (2010-2014) se le dio mayor prioridad al sector minero energético “le asigna el 41% del total de la inversión de las *locomotoras para el crecimiento y el empleo*; además representa el 17% del total de la inversión programada para el cuatrienio, y el 54% del total de la inversión privada considerada en el plan” (González Posso, 2011, p. 5). En relación al carbón el Plan establece una meta de aumento de producción desde 73 millones de toneladas en 2010 a 124 millones de toneladas en 2014.

El autor establece que, pese a la intención de promover el sector minero energético, el PND (2010-2014) no aclara “los mecanismos para superar la condición de enclaves exportadores de recursos primarios sin transformación sustancial” (González Posso, 2011, p. 7), ni contiene “políticas de revisión de los términos de ese reparto entre el Estado y las grandes empresas, según la evolución de la producción, los precios, los impactos y las utilidades” (González Posso, 2011, p. 8).

Respecto a los Planes Nacionales Mineros, González Posso (2011) indica que estos se circunscriben a la idea de reducir el papel del Estado a la regulación y el control de la actividad, para garantizar y materializar la inversión privada en la actividad minera. En base al estudio del PND (2010-2014) y el Plan Nacional Minero, González Posso (2011) concluye que el Estado Colombiano desde la aprobación del Código de Minas en el 2001 garantiza la inversión privada a través de reducción y elusión de costos, eliminación de controles, disminución de regalías y masificación de exenciones tributarias, siendo su fin principal aumentar el PIB y las exportaciones.

Dado que tanto González Posso (2011) como Pardo Becerra (2013) señalan que el objetivo principal de la Política Minera es atraer IED en el sector, llama la atención el Informe realizado por Gustavo Bittencourt (2016) sobre las políticas que desde América Latina se han incentivado para capturar capital extranjero entre 1990-2014 y en especial el capítulo dedicado al caso colombiano.

En este documento, Bittencourt (2016) expresa que durante el período 2000-2014 se profundizan las reformas comenzadas en la década de los noventa y se pasa de una política pasiva de atracción de IED a una política activa. El período mencionado contiene tres períodos de gobierno, dos períodos corresponden a los gobiernos consecutivos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y el último al gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014).

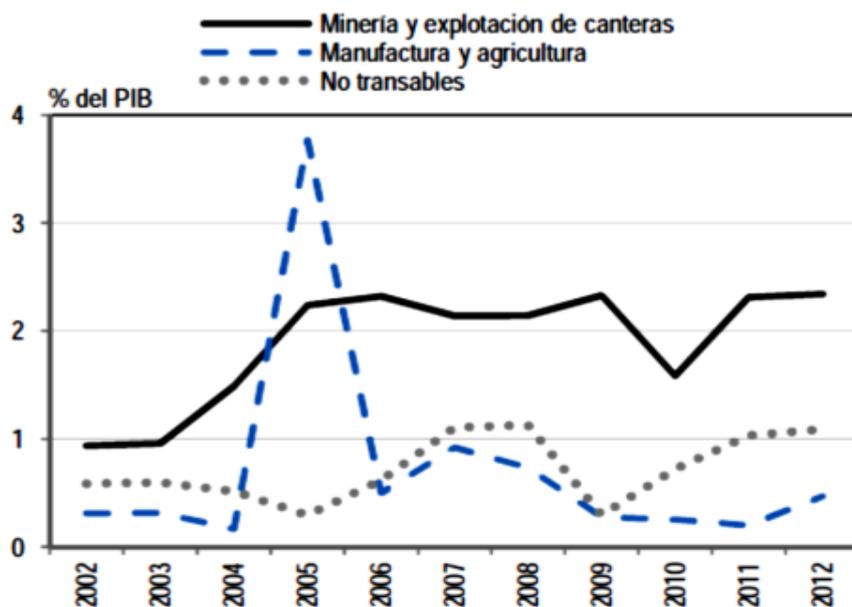
Según el Informe, en el gobierno Uribe el primer Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2000-2004) la estrategia de crecimiento económico se basa en la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas estatales. Estas son bases para la estrategia del segundo PND “Estado Comunitario: desarrollo para todos” que coloca el énfasis en la atracción de IED particularmente en la industria minera, mediante tres principios “aprovechar las ventajas comparativas del potencial geológico, atraer mayor número de inversionistas al mercado y lograr una mayor captura de valor por el Estado” (Bittencourt, 2016, p.16).

En esta materia, en el gobierno de Santos, se sigue la misma línea y en Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se destacan los siguientes objetivos: compatibilizar la oferta y demanda de mano de obra con el crecimiento de la IED, fomento la IED en los puertos petroleros, el sector manufacturero, y promover la participación privada extranjera en clústeres minero-energéticos.

Adicionalmente el informe remarca que la IED se ha promocionado mediante reglamentación específica (Ley 9 de 1991, Decreto 2080 del 2000), reformas laborales que ofrecen a los inversionistas subsidios al empleo y reducción de aportes y flexibilización de la contratación (leyes 789 y 590 de 2000), creación de zonas francas que son espacios donde se desarrollan distintas actividad productivas o comerciales que cuentan con regímenes especiales en materia tributaria, aduanera y cambiaria y exenciones tributarias.

En la gráfica 2, Bittencourt (2016) muestra los resultados de estas políticas en la atracción de IED, en los que se observa que uno de los sectores más beneficiados ha sido la minería y explotación de canteras:

Gráfica 2. Sectores de Inversión extranjera Directa como porcentaje del PIB (2002-2012)



Fuente: Bittencourt (2016)

Los trabajos antes citados, han mostrado que el impulso de la minería como una “locomotora de desarrollo” se ha dado mediante facilidades y políticas de atracción de inversión privada, especialmente IED, mientras que el Estado se ha retirado de su antiguo rol de productor y explotador directo. Dado que el trabajo de Pardo Becerra (2013) analiza el sector minero energético de manera global, y que el estudio de González Posso (2011) sólo aborda la

Política Minera del carbón del gobierno de Juan Manuel Santos, la tesis amplía el período de estudio para analizar los instrumentos de planificación dispuestos desde el año 2002 hasta el 2015 y se concentra en la minería del carbón.

Por otra parte, no se encontraron trabajos académicos que analicen la proveniencia y trayectoria de los funcionarios que ocuparon cargos directivos en el sector minero. Esto es una contribución novedosa e importante que realiza la tesis a los estudios sobre captura de las decisiones estatales, ya que la existencia de puertas giratorias puede haber influido en la toma de decisiones en beneficio de las empresas mineras del sector privado. Así, en el punto 5.2 se presenta la procedencia y trayectoria de los funcionarios que han ocupado posiciones de mando en el sector y se realiza un análisis de las medidas tomadas en el ejercicio del cargo, en aras de mostrar si estas se alinearon a demandas sociales o a las demandas sectoriales del gremio minero energético.

3.2. Estudios sobre la conflictividad social generada en torno al modelo minero

La conflictividad o rechazo social a la minería en los territorios en donde se extraen los recursos mineros también ha sido materia de análisis en los estudios sobre el modelo minero energético. Mauricio Cabrera Leal y Julio Fierro Morales (2013) identifican tres factores del modelo minero energético que originan conflictos socio ambientales: 1. La concesión de títulos mineros desconociendo el ordenamiento territorial preexistente, imponiendo el propósito de desarrollar la minería de manera unilateral desde el nivel central del gobierno y en instancias extraterritoriales; 2 la reglamentación ambiental es cada vez menos rigurosa, lo que se evidencia en el bajo porcentaje de proyectos a los que se les niega la licencia ambiental; 3. La participación ciudadana es débil, las consultas previas están limitada a las comunidades indígenas y afrodescendientes y sus decisiones no son vinculantes.

A estos se suma, la exacerbación de problemáticas históricas de las zonas rurales con la llegada de proyectos mineros. Fernando Vargas Valencia (2013) retoma el dictamen de la Corte Constitucional que entiende la minería como un factor subyacente al conflicto armado, es decir es una de las expresiones “de carácter social, económico, cultural y político que se encuentran estrechamente vinculadas al conflicto armado en términos de causalidad o funcionalidad” (p. 61). Así, la mayor parte de la violación de derechos humanos ocurre en territorios mineros, en donde sobresale el desplazamiento forzado, los crímenes contra sindicalistas y comunidades étnicas. En este sentido para el autor los crímenes contra sindicalistas y comunidades étnicas asociados con complejos mineros “no pueden seguir asumiéndose como daños colaterales o ajenos a la actividad extractiva, sino como riesgos que deben ser socializados con las empresas mineras” (Vargas Valencia, 2013, p. 83).

En el caso del desplazamiento forzado la ley 1448 de 2011 estableció la restitución de las tierras como mecanismo de reparación, esto genera un reto para las autoridades competentes en tanto “del área total microfocalizada para la restitución de tierras (1.776.495 ha), el 4,53% ha sido objeto de otorgamiento de títulos mineros (80.468 ha) y el 7,34% (130.431 ha) presenta solicitudes mineras, a julio de 2012” (Vargas Valencia, 2013, p. 75). Para Vargas Valencia (2013) la defensa de los derechos fundamentales prevalece sobre los derechos adquiridos por las empresas mineras en los contratos de concesión.

Por otra parte, Pardo Becerra (2013) en el capítulo titulado “*La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia*” del segundo libro de la colección de la CGR, asocia los conflictos en los territorios a la falta de control del Estado sobre los recursos naturales, situación que favorece el fortalecimiento y expansión de la minería ilegal y criminal. En este sentido, el autor señala que, con la ausencia de tipificación de la minería por escala o tamaño en el Código de Minas, el Estado pierde “un instrumento que habría sido importante para caracterizar la minería y enfocar

mejor sus planes de legalización y formalización” (Pardo Becerra, 2013, p.153). Esta norma también contempló un programa de legalización que permitía a los proyectos mineros comercializar bienes sin el cumplimiento de requisitos, esto por el tiempo que la Autoridad Minera se tardara en conceder el título, sin embargo, en este programa “se presentaron un total de 3.863 solicitudes, de las cuales solamente 183 concluyeron en la firma de contratos de concesión minera, es decir, el grado de efectividad fue apenas del 4,74%” (Pardo Becerra, 2013, p. 157).

Como minería criminal se conoce a la participación de grupos ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes) en la actividad minera, siguiendo a Pardo Becerra (2013) esta encontró un sustento para su consolidación y expansión en:

aquellas regiones donde existía barequeo y minería tradicional, con una muy débil, por no decir nula, presencia del Estado; también donde la informalidad e ilegalidad habían echado raíces centenarias y era ya un fenómeno reconocido si no aceptado en la práctica por autoridades y comunidad” local; y donde habían fracasado los programas de legalización minera e incluso en zonas donde los mineros aprovecharon los beneficios de este programa para continuar operando y comercializando los minerales extraídos (Pardo Becerra, 2013, p. 159).

Con el Convenio Interadministrativo 0027 de agosto de 2007, el Estado lideró acciones para atacar la minería ilegal, sin embargo, esto originó un choque de definiciones en tanto “confundi6 la minería ilegal, definida como aquella que se adelantaba sin los requisitos de Ley, con la minería artesanal, que no requiere de título minero, y con la minería informal, que hasta ahora no estaba definida en Código Minero alguno” (Pardo Becerra, 2013, p.160). Inaugurando una disputa entre los mineros artesanales e informales y el Estado.

El boom de los precios de los minerales desde el 2003 no sólo alentó los grandes proyectos mineros formales, sino también a la minería informal, ilegal y criminal que “tras el control y aprovechamiento de los RNNR y la apropiación de la renta minera, deriva en la exacerbación del conflicto interno en sentido amplio” (Pardo Becerra, 2013, p. 172). Adicionalmente, se han conocido casos en los cuales las grandes empresas contratan a los grupos armados ilegales.

Por último, el autor menciona el rechazo social al modelo oficial de minería, colocando como ejemplos:

el referendo contra la minería en el municipio de Piedras, Tolima; el Comité por la Defensa del Agua en Bucaramanga y en contra de la intervención minera en el Páramo de Santurbán; el Comité que rechaza las pretensiones de El Cerrejón para cambiar el curso del río Ranchería en La Guajira; la comunidad que rechaza el proyecto de AngloGold Ashanti en Cajamarca; las mingas indígenas en contra de la minería en sus resguardos, y decenas de movimientos a lo largo y ancho del país (Pardo Becerra, 2013, p.182).

Ahora bien, algunas investigaciones han retomado y analizado los conflictos asociados a la minería en territorios concretos, en estos se selecciona un conflicto en particular y se presenta su desarrollo⁴⁷. A diferencia de este tipo de estudios, la tesis aporta una recopilación

⁴⁷ Algunos estudios encontrados son: 1. el capítulo “Gran minería y conflicto. Una perspectiva socio- ambiental del modelo de desarrollo en Colombia” de Tatiana Rodríguez Maldonado y Danilo Urrea en del libro extractivismo, conflictos y resistencias, en este presentan el conflicto con el Cerrejón por el río Ranchería, en la Guajira. Este trabajo coloca el acento en como la minería del carbón en el norte del país se ha caracterizado por el despojo territorial; 2. El artículo “Negociando la tierra: empresas extranjeras, minería a gran escala y derechos humanos en Colombia” de Juan David Velasco (2013) presenta como Drummond se asocia con prácticas de desplazamiento forzado en el Cesar y las prácticas de adquisición de tierras en el caserío de Roche, La Guajira; 3. El apartado “Impactos socioterritoriales de la explotación minera en los departamentos del Cesar y La Guajira” realizado por el CINEP (2014) dentro del informe “La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales” en este se presentan algunos casos de reasentamiento en el Cesar y la Guajira, mostrando como las empresas mineras los han realizado sin tener en cuenta la reparación de las comunidades.

de los distintos conflictos ocurridos alrededor de los complejos carboníferos (Drummond y Cerrejón) en el período comprendido entre el 2000-2015, señalando los actores, las demandas, el tipo de recurso utilizado por la sociedad afectada, y las medidas tomadas por el Estado. Esto permite identificar en los territorios tendencias, nudos conflictivos, períodos de mayor tensión, actores protagonistas, con el objetivo de aproximarnos a comprender la legitimidad o ilegitimidad de la minería del carbón en los territorios.

3.3. Estudios sobre el aporte de la minería a la economía nacional y local

A continuación, se reseñan los aportes de los trabajos que dan cuenta del aporte de la minería a la economía nacional y local. Estos trabajos abordan fundamentalmente la tributación, y la formación de encadenamientos productivos.

Dentro del primer informe publicado por la CGR, se encuentra un capítulo escrito por Rudas Lleras y Espitia Zamora (2013) en donde sostendrán que la contribución de la minería al desarrollo está íntimamente relacionada con la capacidad del Estado de extraer renta de esta actividad ya que el Estado puede distribuirla equitativamente y generar riqueza a través de la inversión. Es así como para estos autores el reto está en determinar el nivel de participación del Estado que permita:

cumplir dos condiciones básicas, después de cubrir la totalidad de los costos directos e indirectos generados (incluyendo las externalidades sociales y ambientales), a saber: que se alcance el valor máximo posible del valor presente de los ingresos futuros del Estado; y que dicho valor sea suficientemente elevado para que retribuya adecuadamente la inversión del capital natural, incluyendo el costo implícito de escasez por tratarse del aporte de un recurso no renovable (Rudas Lleras & Espitia Zamora, 2013, p.137).

El Estado Colombiano a pesar de tener tasas nominales impositivas más altas que el promedio regional se ubica en últimos lugares de participación en las rentas del sector minas e hidrocarburos. Esta situación tiene que ver con el porcentaje de exenciones y deducciones tributarias, es así como:

mientras que en el período 2007-2010 existían tasas nominales del 33% sobre la renta gravable, en la práctica el sector minero (excluyendo hidrocarburos), terminó pagando tasas efectivas de apenas el 10%. Y aunque esta situación parece haberse mejorado a partir del año gravable 2011 con la eliminación de las deducciones especiales por adquisición de activos, de todas formas las tasas efectivas apenas se acercan a un 15%, menos de la mitad de las tasas nominales del 33% (Rudas Lleras & Espitia Zamora, 2013, p. 147).

Una alta participación del Estado en la apropiación de rentas puede ser un factor que propicie cambios en la estructura productiva, aunque por sí sola no la garantiza⁴⁸, este tema es relevante si se tiene en cuenta que la minería es una actividad de baja demanda de mano obra, por lo cual su efecto en el bienestar de la población está relacionado con la generación de encadenamientos productivos (Rudas Lleras & Espitia Zamora, 2013).

Dado que en el país el crecimiento de la participación minera en el PBI ha estado relacionada principalmente con las exportaciones de carbón, Rudas Lleras y Espitia Zamora (2013) en otro estudio titulado *“La paradoja minera y el desarrollo: Análisis departamental y municipal para el caso Colombia”* se interesaron por los encadenamientos productivos del

⁴⁸ En Chile el Estado tiene una participación directa en la actividad, por medio de empresas nacionales que controlan el 42% de la producción de cobre y sin embargo la situación de encadenamientos productivos es deficiente. Según lo remarca Correa Mautz (2016) esto se refleja en “ i) que la industria minera tenga bajos encadenamientos hacia adelante —pues los productos no sirven de insumos para otras áreas de la producción— ii) que la manufactura básica de metales posea bajos encadenamientos hacia atrás —por utilizar relativamente pocos insumos nacionales— y iii) que al mismo tiempo la minería presente bajos encadenamientos hacia atrás, por el hecho de que uno de sus principales insumos —industria de metales básicos— no están disponibles en la producción nacional, debiendo ser estos productos importados” (Correa Mautz, 2016, p. 12)

departamento de la Guajira donde se extrae el 48% del mineral exportable, identificando que en la Guajira entre los años 2008 y 2012 “mientras que la participación del carbón en el PIB del departamento creció, en promedio, a una tasa del 1,7% anual, los otros dos sectores perdieron importancia a unas tasas mucho más aceleradas: la industria al -3,4% anual y el sector agropecuario al -5,4% anual.” (Rudas Lleras & Espitia Zamora, 2013: 46). Sumado a esto, de las compras totales realizadas por Cerrejón sólo el 35% se llevaron a cabo dentro del país y tan sólo el 11% de estas en la Guajira.

Posteriormente en el último volumen de la serie publicada por la CGR Rudas Lleras profundizara en la renta minera en el capítulo 5 “*Revisitando el debate sobre la renta minera y government take: el carbón a gran escala en Colombia*”, en este resalta que el sector extractivo “aportó durante el período 2000-2010, en promedio, un 25 por ciento del total del impuesto a la renta y las regalías del país” (Rudas Lleras, 2014, p.328). Pero que dentro de este aporte existe una gran diferencia entre la contribución de la minería y la de los hidrocarburos:

los aportes del petróleo a los impuestos nacionales fueron 7,5 veces mayores a los de la minería. Por otra parte, el valor de las exportaciones de los minerales durante el mismo período fue 1,4 veces el valor de las exportaciones de petróleo; sin embargo, el valor de las regalías pagadas por este último fueron 5 veces las pagadas por la extracción de minerales (Rudas Lleras, 2014, p.330).

A su vez el autor se adentra en los casos de Drummond en el Cesar y Cerrejón en la Guajira. Rudas Lleras (2014) revisó las cifras de regalías y compensaciones pagadas al Estado por las firmas y señala que el sistema de liquidación es en extremo heterogéneo y “no registran detalles suficientes que den cuenta tanto de la heterogeneidad de condiciones contractuales, como de las diversas interpretaciones que se pueden dar a la ley de regalías vigente” (Rudas

Lleras, 2014, p.344), a su vez el autor advierte sobre una subvaloración de los ingresos operacionales.

Por último, Rudas Lleras analiza los ingresos operacionales de las empresas mineras de carbón entre el 2008-2012, encontrando: 1. Su principal destino es la adquisición de bienes y servicios, siguiendo al autor “Estos pagos podrían estar representando un motor importante de encadenamientos productivos, a no ser porque sólo una pequeña porción de los mismos se realiza en el país” (Rudas Lleras, 2014, p. 352), 2. Hay diferencias notables entre los ingresos operacionales reportados y lo que corresponde a las cantidades extraídas de carbón, diferencial que se expresa en el resultado tributario.

Por otra parte, la Red por la Justicia Tributaria en Colombia publicó dos estudios sobre la tributación del sector minero en el país.

En el primer trabajo *“Análisis de los beneficios globales de la industria minera en Colombia improvisación, opacidad e impactos en la economía”* elaborado en el 2014 por Luis Álvaro Pardo Becerra se presentan las medidas tributarias generales y específicas que benefician al sector extractivo y el costo fiscal que estas implican, algunas de las conclusiones de este documento que serán retomadas en el capítulo 6 de la tesis son: 1. En la multiplicación de estos beneficios tributarios para atraer IED no medio “la debida planeación de los mismos, la evaluación de su costo integral y de los resultados a la luz de los objetivos planteados” (Pardo Becerra, 2014: 35); 2. En esta carrera acelerada por atraer IED “se fueron configurando zonas grises hábilmente aprovechadas por las empresas para reducir la carga impositiva de las empresas del sector extractivo” (Pardo Becerra, 2014, p.35); 3. Las empresas fueron altamente beneficiadas, pero estas no compartieron con el Estado sus ganancias extraordinarias generadas por el boom de precios.

El segundo trabajo del 2015 “*Consecuencias fiscales del modelo extractivista en un escenario de precios deprimidos*” elaborado por Pardo Becerra y Jorge Espitia, realiza un estudio de caso de la tributación de las empresas mineras entre el 2012-2014. Este trabajo aborda en conjunto tres empresas (Drummond, Cerrejón y Prodeco) y hace foco en la tributación de Drummond. Una de las principales conclusiones es que la baja tributación de las empresas mineras se debe a la aplicación de prácticas de evasión y elusión y los beneficios tributarios.

Los trabajos reseñados fueron de gran utilidad tanto por su abordaje como por las herramientas utilizadas para estudiar la contribución de la minería a la economía local y nacional. En su capítulo 6, la tesis hace un aporte a estos estudios, en primer lugar, amplía el período que estos han abordado, mostrando como incidieron las políticas de atracción de inversión extranjera en la tributación de la minería del carbón durante 2001-2015, periodo en el que suceden cambios significativos como: el boom de los precios de las *commodities*, la caída de precios y su posterior normalización. A diferencia de los trabajos de Justicia tributaria, se analiza de manera separada y comparada los casos de Drummond y Cerrejón. Adicionalmente en este capítulo se agregan indicadores para analizar las economías locales de la Guajira y el Cesar: gasto en diversificación productiva por medio de regalías, cambios en la estructura productiva de los Departamentos y la composición de la balanza comercial.

3.4. Estudios sobre el empleo en las empresas mineras

Rudas Lleras y Espitia Zamora (2013) muestran que, en los Departamentos mineros, se presentan altos niveles de pobreza e inequidad según los Indicadores de Desarrollo Humano. Si bien está es una importante constatación, por sí sólo no muestra la contribución o afectación de la actividad minera en la calidad de vida de los habitantes. Para profundizar en esta relación se

buscaron y encontraron dos trabajos que abordarán la generación y condiciones de empleo en la minería.

El primer trabajo “*El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera*” de Daniel Hawkins (2014), aborda desde una perspectiva global el sector del carbón, analizando los siguientes temas: distribución de los trabajadores, actividad sindical, condiciones y regímenes laborales, salud ocupacional y accidentalidad. Adicionalmente presenta una encuesta realizada a los trabajadores del sector carbonífero. Este estudio resalta la heterogeneidad entre la minería destinada al mercado local y la minería destinada a exportación, en esta última, según Hawkins (2014) se ha recurrido a la flexibilización para reducir costos. A su vez, se resaltan los riesgos laborales en los que incurren los mineros y la falta de controles por parte del Estado.

El segundo trabajo es el realizado por el centro de estudios Cedetrabajo un informe titulado *¿transformación productiva o dependencia sin fin?* (2020), este presenta algunos datos sobre el mercado laboral en el sector minero y su aporte al país. Señala en primer lugar que este sector emplea escasamente el 1% del total de los ocupados en Colombia. A su vez que el porcentaje de ocupados del sector minero que cotizan a salud, pensión y riesgos laborales para el 2019 es del 54%. Dentro de este sector el que menos ocupa es la minería del carbón.

En cuanto a distribución de la renta entre capital y trabajo “el 68% de la renta, en el caso del carbón, y el 89% en petróleo y gas natural van para ganancia del propietario capitalista” (Suárez Castellanos, Carvajal, & Rivera Sánchez, 2020, p. 24). Por último, resaltan que la actividad minera es la segunda rama mejor remunerada del país “el sector minero tiene 2 veces mejor remuneración que el sector industrial y 4 veces si se compara con el sector agropecuario, dos de las actividades más intensivas en mano de obra” (Suárez Castellanos, Carvajal, & Rivera Sánchez, 2020, p. 25).

El estudio de Hawkins (2014) hace un abordaje global de la industria del carbón, mientras que el informe de Cedetrabajo presenta un análisis del mercado laboral de la industria minera respecto a su contribución a nivel nacional. La tesis, en su capítulo 7 se suma a este grupo de estudios, pero se diferencia de estos al hacer un análisis de caso sobre el panorama laboral en las empresas Cerrejón y Drummond (las dos empresas transnacionales de carbón más representativas en términos de producción), mostrando su aporte al mercado laboral de los Departamentos, la incorporación de mujeres y jóvenes en la planta de empleados, el tipo de contratación, la representatividad sindical y el porcentaje de ingresos de las firmas dirigido a gastos laborales. En suma, este capítulo permite analizar si la promoción y beneficios dados para que estas empresas se instalaran en el país han redundado en generación de empleo estable y acorde a las necesidades de los Departamentos de la Guajira y el Cesar.

El anterior estado del arte, da luces sobre el interés que ha despertado el modelo minero energético en el país, mostrando que el debate sobre la pertinencia de la explotación de recursos naturales y su aporte al desarrollo se encuentra en el centro académico y político. También permitió identificar los temas que aún no han sido explorados y generar abordajes novedosos para visitar dimensiones ya estudiadas.

CAPÍTULO 4. MARCO TEÓRICO

Esta investigación coloca su atención en el problema del desarrollo, cuestión recurrente desde los años 30 en el pensamiento económico y político latinoamericano. Para abordarlo, se expondrán las principales ideas y aportes del estructuralismo latinoamericano. Esto permitirá profundizar en las miradas que relacionan recursos naturales y desarrollo y proporcionara las dimensiones de cambio estructural que serán tenidas en cuenta en el análisis de la minería del carbón en Colombia.

4.1. El estructuralismo latinoamericano y el problema del desarrollo

En la presente tesis se aborda el desarrollo económico desde la visión, método y principales ideas del pensamiento estructuralista cepalino. El pensamiento estructuralista nace en contraposición a la explicación y supuestos del paradigma de la modernización⁴⁹, erigiéndose como un cuerpo de ideas económicas sobre las particularidades del desarrollo en América Latina.

La teoría de la modernización “concibe el funcionamiento óptimo del sistema social en términos del esquema teórico ideal de una sociedad capitalista madura, representada en la práctica por los países desarrollados, y el subdesarrollo, como una situación previa e imperfecta, en el camino hacia aquel modelo ideal” (Sunkel, 1998, p. 506). De este modo, para la escuela de la modernización la especificidad del subdesarrollo en cada país no tiene importancia analítica.

Esta teoría fue cuestionada por el pensamiento crítico en América Latina que desde distintas vertientes polemizaban “las teorías reduccionistas y teleológicas del desarrollo,

⁴⁹ Uno de los mayores exponentes de esta corriente es Gino Germani cuyas ideas sobre la transición de la sociedad tradicional a la industrial se encuentra en su libro *“Política y sociedad en una época de transición”* (1996). También encontramos las ideas de Rostow quién dividía el desarrollo en etapas secuenciales: sociedad tradicional, sociedad transicional, despegue, camino a la madurez tecnológica y alto consumo masivo (Laguado & Sotelo Maciel, 2019)

basadas en la aceptación pasiva de las ideas de progreso, crecimiento económico y evolucionismo social propias de la modernidad euro-centrada” (Maodery, 2016)⁵⁰. En este debate han aparecido diferentes enfoques que resaltan distintos aspectos de la organización social: las estructuras económicas y políticas, las instituciones, la interacción sociocultural entre actores⁵¹. Desde un pensamiento situado en la región persiguen alternativas para lograr el bienestar de los pueblos y nuevas formas de interpretar y transformar las sociedades latinoamericanas.

Sunkel (1998), uno de los exponentes del estructuralismo, planteará que el subdesarrollo comprende el “conjunto de resultados inherentes o normales al funcionamiento de un determinado sistema. En otras palabras, dada la estructura del sistema, queda definida su forma de funcionar, y ésta origina los resultados que el sistema produce” (p. 506). Esta forma de entender el subdesarrollo, presupone que, para alterar sus efectos, se debe modificar la estructura del sistema socioeconómico.

Este mismo autor reconoce condicionantes externos e internos de la estructura del sistema socioeconómico latinoamericano. En los primeros “se agruparían todas aquellas instituciones en que se plasma la naturaleza de la vinculación social, política, económica y cultural que el país en cuestión mantiene con los países céntricos” (Sunkel, 1998, p. 507). Mientras que en los internos se encontrarían la dotación de recursos naturales y la situación demográfica, instituciones estatales y ejercicio del poder, estratificación social, identidad

⁵⁰ Por ejemplo, desde la teoría de la dependencia en el artículo “Dependencia y Desarrollo en América Latina” Cardoso y Faletto (1977) explican cómo el proceso del desarrollo es entendido como la reproducción de las pautas seguidas por Europa occidental y Estados Unidos

⁵¹ De acuerdo a Laguado y Sotelo Maciel (2019) a pesar de la diversidad de enfoques “las explicaciones siguieron teniendo un sesgo claramente economicista y los aspectos políticos, cuando fueron tomados en cuenta, remitían primordialmente a las grandes relaciones de poder que permitieran entender de un modo más integral las restricciones del desarrollo” (p.102).

nacional y cultural. Sunkel (1998) enfatiza en que la forma de vinculación de las condiciones internas con las externas define la estructura del sistema.

Es decir que las transformaciones de las economías latinoamericanas están atadas a la evolución del sistema socioeconómico mundial y especialmente a su relación con los países dominantes. De este modo:

el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica se concreta en dos grandes polarizaciones (Sunkel, 1998, p. 509)

En este raciocinio se entrevé una de las ideas fundacionales del estructuralismo: el sistema económico mundial está dividido en centro y periferia. Los países centrales se caracterizan por un alto grado de diversificación económica y la homogeneidad de la estructura productiva; mientras que los países periféricos, se distinguen por su especialización en la producción de productos primarios y la heterogeneidad que se evidencia en la coexistencia de sectores de alta productividad del trabajo con otros más rezagados (Sztulwark, 2005)

Tradicionalmente la visión neoclásica defendía una *división internacional del trabajo* (exportación de productos primarios de la periferia y especialización industrial del centro), argumentando que los intercambios internacionales favorecían el reparto equitativo de los frutos del progreso técnico, puesto que un aumento de la productividad en los países industrializados, traería consigo la disminución de los precios de los productos tecnológicos y la relación de precios mejoraría a favor de la periferia (CEPAL, 1998).

En contraposición, Raúl Prebisch (1998) sostendría que la estructura centro-periferia mantiene relaciones asimétricas que reproducen *el deterioro de los términos de intercambio*. Prebisch señala que contrario a la visión neoclásica de 1880 hasta 1940 los precios se movieron en contra de la producción primaria, es decir cada vez se podían comprar menos productos industriales con una cantidad determinada de productos primarios. Según Prebisch esto se explica porque en los países centrales la existencia del poder sindical y de los oligopolios se resisten a comprimir sus ingresos y salarios, haciendo que los precios de los productos industriales exportados no disminuyen a pesar de los aumentos de la productividad, trasladando esta presión a la periferia: “Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia” (Prebisch, 1998, p. 81).

En contraste con los países centrales, la periferia se caracteriza por la *heterogeneidad estructural*, es decir conviven de sectores modernos o industriales con niveles de productividad bajos que no se expanden en la estructura económica y un complejo exportador con alta productividad dependiente de los precios externos ((Bielchowsky, 1998). Esta heterogeneidad se expresa en una desorganización y debilidad de los trabajadores lo que “les impide conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante” (Prebisch, 1998, p. 81).

Esta arquitectura internacional “condicionaba el tipo de intercambio comercial y de transferencia tecnológica en la economía mundial. Por lo tanto, en el largo plazo, la evolución económica de este sistema conducía a un rezago productivo y tecnológico en la periferia” (Sztulwark, 2005, p.10). Dicha caracterización, aunque fue propuesta durante la década de los cincuenta sigue teniendo vigencia y permite enmarcar a Colombia y a gran parte de los países Latinoamericanos como economías periféricas.

El camino hacia al desarrollo, desde la perspectiva cepalina requiere de un *cambio estructural*, que desde una concepción amplia se entiende como un proceso que reúne dimensiones cualitativas y cuantitativas en una estructura económica, reflejado en:

i) un aumento generalizado de las capacidades (productivas, tecnológicas, organizacionales y comerciales); ii) un aumento de las interconexiones de tipo lineal y no lineal de los componentes del sistema (recursos humanos y organizaciones como empresas e instituciones); iii) la generación de variedad relacionada con respecto al perfil de especialización de partida; iv) la generación de variedad no relacionada que da lugar al surgimiento de nuevos sectores en la estructura; iv) la aparición de retroalimentaciones positivas y fenómenos de causación acumulativa entre los componentes del sistema (a nivel micro-, meso- y macroeconómico) que dan lugar a un aumento de las capacidades y a la aparición de rendimientos crecientes, y v) un aumento de la eficiencia en el conjunto de la estructura productiva (Barletta & Yoguel, 2017, p. 46)

De manera que el cambio estructural implica cambios en el perfil de especialización y en la organización de la producción. El estructuralismo clásico de mitad del siglo XX consideró que la industrialización era el medio ideal para alcanzar dicho estadio, en tanto: reduciría su vulnerabilidad frente a las crisis económicas mundiales, conduciría hacia mayores aumentos en la productividad y los ingresos y reduciría el desempleo (Kay, 1991).

En este enfoque, el Estado adquiere un papel fundamental como ordenador del desarrollo económico, dado que asume que la estructura productiva no mejora de manera espontánea, sino que requiere de una fuerte conducción estatal (Sztulwark, 2005). En cuanto al método de estudio estructuralista este se basa en el análisis al comportamiento de los agentes sociales y la trayectoria de las instituciones. Las distintas vertientes o corrientes del

pensamiento desarrollista latinoamericano (estructuralista, cepalino) obedecen a cambios del objeto de estudio que responden a momentos históricos y contextos ideológicos. Las vertientes estructuralistas conservan y se identifican por su método de análisis y el principio normativo de que es necesario un papel activo del Estado que “contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana” (Bielchowsky, 1998, p. 10); se distingue además porque asume que el progreso técnico y tecnológico es un mecanismo para la superación de la condición periférica.

Los gobiernos latinoamericanos de la década de 1940 lideraron una estrategia nacional de desarrollo, que estuvo en sintonía con estas ideas, llevando a cabo políticas de industrialización para sustituir bienes de capital que dado el contexto de crisis internacional eran difíciles de importar. Por esta vía se consiguieron avances técnicos, visibles en nuevas industrias y en el crecimiento de la urbanización, en consecuencia:

Crece la población, aumenta el ingreso per cápita y se modifica la composición de la demanda no sólo debido a este aumento, sino al esfuerzo constante que realizan los empresarios de dentro y fuera del país para transformar el modo de gastar de la población en respuesta a incesantes innovaciones de la técnica productiva (Prebisch, 1998, p.182)

Sin embargo, esta estrategia no concibió modificaciones al sector primario ni alteró la división internacional del trabajo, por lo cual y siguiendo a Maria Tavares (1998) puede considerarse que el modelo ISI fue un proceso parcial y cerrado. Con la crisis de la deuda externa de 1980, tomaran fuerza en la región las ideas liberales promulgadas por el Consenso de Washington (Bresser Pereira L. C., 2007).

El anterior recorrido teórico sobre el estructuralismo clásico y su parcial aplicación en los años 40 en América Latina, coloca en evidencia las particularidades del problema del

desarrollo en la región: la división internacional del trabajo como un sistema reproductor de centro y periferia, el deterioro de los términos de intercambio propios de la especialización y la heterogeneidad productiva y el cambio estructural como una oportunidad para superar la condición periférica.

4.2. La incorporación de la equidad y los recursos naturales al cambio estructural

En el período de agotamiento del modelo ISI, algunos autores estructuralistas hacen contribuciones que se suman a las dimensiones tradicionalmente estudiadas por el pensamiento cepalino. Aunque el eje sigue siendo la industrialización hay una mayor atención a la formación de los recursos humanos, la articulación con la actividad primaria y de servicios, así como la necesidad de mantener un ambiente macroeconómico saludable. En esta sección se profundizará sobre la incorporación de la equidad y los recursos naturales como dimensiones del cambio estructural.

Tempranamente Fajnzylber (1983) había establecido que el criterio de eficiencia de la nueva industrialización debe ser medido por su contribución al crecimiento y a la creatividad. El concepto de creatividad manejado por este autor alude al desarrollo de capacidades individuales y colectivas que respondan a la superación de las carencias sociales acumuladas.

Estos aportes son recogidos en una versión moderna denotada como neoestructuralismo⁵², que sin abandonar la idea de cambio estructural a través de la incorporación del progreso técnico suma la consecución de una sociedad más equitativa y enfatiza en la articulación entre el sector industrial con las explotaciones primarias (Sztulwark,

⁵² De acuerdo a Alicia Bárcena y Antonio Prado (2015) el neoestructuralismo aparece en la década de los noventa, en un período en el que primaba el paradigma del consenso de Washington para recuperar las ideas del estructuralismo y adaptarlas a las nuevas condiciones de la región.

2005). Dando cabida al análisis de la contribución de un sector primario al desarrollo económico.

En este marco surge una visión amplia de desarrollo, cuyas bases aparecen en la Declaración de Rio de Janeiro (2004, p.31), en la cual se afirma que:

El crecimiento debe estar fundado en el fortalecimiento de las capacidades productivas propias, lo que comienza con la reproducción de las condiciones productivas-satisfacción de las necesidades básicas-de los habitantes de nuestros territorios. Debe garantizar la transformación de la agricultura, la ganadería y otras actividades primarias, permitiendo que los campesinos y otros productores directos sean sujetos relevantes en el curso de los hechos económicos. Asimismo, debe ser capaz de encontrar los medios para avanzar en la industrialización con una amplia combinación tecnológica, que incluya elementos de punta pero que también se funde en la ampliación del consumo de la población. Una dinámica económica que nos dote de recursos socialmente administrados, para resolver las carencias en materia de salud y universalizar la educación.

Desde esta postura y como lo resalta Fajnzylber (1983) aunque no se desconocen los problemas del medio ambiente, se considera que estos deben subordinarse a la satisfacción de las carencias esenciales de la población, a través del aprovechamiento de las potencialidades, recursos y/o tradiciones de especialización en algunos sectores.

Esta segunda generación de ideas estructuralistas es recopilada en los textos de Osvaldo Sunkel⁵³ y el documento “*Transformación productiva con equidad*” publicado por la CEPAL. En palabras de Esteban Pérez Caldentey (2015) el neoestructuralismo constituye:

un esfuerzo para integrar al pensamiento estructuralista a los cambios que ocurrieron en la región y a nivel internacional desde fines de los años ochenta, que incluyen la apertura comercial, la movilidad internacional de capitales, la privatización y la desregulación en un contexto de relaciones más estrechas con el resto del mundo y de mayor integración regional (Pérez Caldentey, 2015, p. 51)

En los albores del siglo XXI, la emergencia de China como potencia, la progresiva demanda mundial de recursos naturales, el reconocimiento de la posibilidad de su escasez y el mejoramiento de los términos de intercambio (Fornillo, 2014) suscitaron transformaciones geopolíticas en los que se pueden resaltar experiencias de innovación en base a recursos naturales.

Algunas experiencias de este tipo corresponden a Noruega, Australia y Nueva Zelanda que utilizando sus recursos naturales lograron complejizar sus estructuras productivas, generar encadenamientos productivos hacia sectores de mayor nivel agregado, innovar, crear algunas industrias manufactureras y desarrollar servicios intensivos en conocimiento, logrando mejorar las condiciones de vida de sus habitantes (Scheingart y Coatz, 2015). A estos países Scheingart y Coatz (2015) los denominan innovadores en base a los recursos naturales, dando sustento a

⁵³ Dos de los textos de Sunkel que reflejan esta evolución del pensamiento estructuralista son: *La inflación chilena un enfoque heterodoxo* (1958) y *Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante* (1998).

la idea de que el desarrollo no está supeditado exclusivamente al despliegue de la industria manufacturera.

El agotamiento del modelo ISI en América Latina y estas experiencias de innovación en base a los recursos naturales, corroboran que la producción de bienes industriales no es siempre señal de cambio estructural y a su vez que los productos primarios pueden ser *descomoditizables*. En coherencia, el neoestructuralismo vuelca su interés hacia la canasta de bienes exportados, esto quiere decir que en gran medida las posibilidades de desarrollo de un país periférico dependerán del crecimiento de la demanda externa y a su vez al grado de elasticidad de las importaciones y las exportaciones (Pérez Caldentey, 2015).

En América Latina el boom de las commodities experimentado durante el período 2002-2008, aumentó la demanda externa y a su vez mejoró los términos de intercambio de los países. En este contexto, según Schtengart & Coatz (2015) los canales por los cuales la estructura productiva se traduce en desarrollo son: i) a través de un esfuerzo científico y tecnológico que convierta los recursos naturales en materias primas con valor agregado; ii) creación nuevos sectores productivos que produzcan otros bienes de mayor valor y demanda en los patrones de consumo mundiales; iii) generación de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás para reducir la heterogeneidad productiva.

En atención a lo anterior, la llamada “maldición de los recursos naturales” o *enfermedad holandesa* no es consecuencia ineludible de la dotación de recursos naturales, sino por el contrario y como lo advierte Luis Bértola (2015) tiene que ver con las estructuras sociales, económicas y políticas que se generan durante su apropiación y explotación. Bértola (2015) sostiene que cuando la propiedad de los recursos naturales está concentrada en una pequeña parte de la población o/y la orientación es la obtención de rentas y no la innovación para el cambio de la estructura productiva se da una mayor proclividad hacia la enfermedad holandesa.

La consecución del cambio estructural depende de la vinculación entre agentes públicos y privados y de la infraestructura física e institucional (Sztulwark, 2005) expresada en elementos como: grado de madurez científico tecnológico, el régimen de incentivos, el marco regulatorio y la cultura empresarial, jurídica y normativa. Recogiendo estas intelecciones y para efectos de nuestra investigación los actores claves que intervienen en una estrategia de desarrollo son el Estado, las empresas transnacionales mineras y la sociedad civil.

Vale la pena subrayar que la incorporación de los recursos naturales dentro de la estrategia de desarrollo estructuralista, no desplaza la importancia de la conducta tecnológica innovativa, sino que concibe la posibilidad de desarrollar complejos productivos en torno a los recursos naturales, esto

potenciando la fase de procesamiento y las actividades que tienden a formarse en torno a ellos (el complejo productivo), tanto los encadenamientos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería (hacia atrás), así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (hacia adelante) (Sztulwark, 2005, p. 115).

De esta manera a la mirada tradicional estructuralista sobre las transformaciones en la estructura productiva se suman los criterios de transformación social y la articulación del sector primario en las estrategias de desarrollo.

4.3. Dimensiones del cambio estructural

Teniendo en cuenta lo anterior se presentan las dimensiones de interés en las que busca indagar esta tesis: la primera, la capacidad política del Estado en la conducción de la actividad económica; segundo los cambios en la estructura productiva y tecnológica de la minería y su relación con las otras ramas de la económica local; y por último la incidencia social a través del empleo generado que ha tenido esta actividad en los territorios. En este apartado se definirán

estas dimensiones y se desplegarán sus componentes para aplicarlas en el análisis de la minería del carbón en Colombia.

a. Capacidad política del Estado

A partir de la crisis del petróleo en los 70's la idea del Estado como principal planificador del desarrollo perdió fuerza y en su lugar se posicionaron las ideas neoinstitucionalistas que resaltaron las capacidades y autonomía estatal⁵⁴. De manera que “la intervención del Estado en el desarrollo no se centrará ya en el dirigismo estatal, sino en las sinergias o trabas que pueden poner las instituciones para la inversión privada” (Laguado & Sotelo Maciel, 2019, p.108). La debilidad principal de este enfoque es su omisión de lo político: “las capacidades políticas son reducidas a la capacidad de construir instituciones amigables al desarrollo, olvidando los conflictos de poder en que éstas se insertan” (Laguado & Sotelo Maciel, 2019, p.109).

A finales de la década de los noventa pierde fuerza la idea neoliberal de que el mercado es un asignador óptimo de recursos, permitiendo que el Estado en algunos países reaparezca no sólo como regulador sino como un actor central en la consolidación del desarrollo con inclusión social, a este cambio de ciclo se asocia un renovado interés académico por las capacidades políticas estatales.

Según Sotelo Maciel (2013) esto significó el retorno de la planificación en América Latina, en el centro vuelve a estar la pregunta de “cómo harán nuestros países para lograr un cambio estructural significativo que les permita acelerar y mejorar el proceso de desarrollo, revertir las relaciones asimétricas y ser más efectivos en la construcción de sus propios y peculiares destinos” (Sotelo Maciel, 2013, p.50). De esta manera, contrario al énfasis que las

⁵⁴ De acuerdo a Laguado y Sotelo Maciel (2019) desde el neoinstitucionalismo idea de autonomía aludía a la distancia entre el cuerpo de funcionarios y la política, al tiempo que consentía la relación entre el funcionariado y los empresarios.

reformas de la nueva gerencia pública dieron a las capacidades administrativas y los principios de la eficiencia y la eficacia, este trabajo se suma a los esfuerzos por redescubrir la dimensión política del Estado.

De acuerdo a Laguado y Sotelo Maciel la dimensión de capacidad política (2019):

se aleja de la idea conocida de capacidad estatal y se acerca más a la noción de virtud política de Maquiavelo (2011), en tanto capacidad de dominar los acontecimientos para realizar el fin deseado, una manera de vencer el curso de los hechos que escapan a nuestra voluntad, lo que él denomina fortuna (p. 121).

Esta perspectiva implica distanciarse de la corriente dominante que hace énfasis de manera predominante en las capacidades administrativas, técnicas, organizacionales, de recursos humanos y de provisión de bienes y servicios. Dado que las capacidades burocráticas por si solas no son suficientes para la conducción del desarrollo nacional (Laguado & Sotelo Maciel, 2019). Tal como lo distinguió Aldo Ferrer (2011), la debilidad política de los Estados repercute negativamente en la densidad nacional⁵⁵. En efecto, los países en los que se ha profundizado el modelo neoliberal (con la consecuente reducción del Estado y aumento de la presencia del mercado) han visto aumentos en la vulnerabilidad social, desconfianza en sus instituciones, exclusión de las mayorías en los lugares de dirección política y ausencia de pensamiento crítico.

Es así como el fortalecimiento de la capacidad política es trascendental para la consolidación de nuestros Estados y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. De esta manera y en coherencia con el enfoque estructuralista de esta investigación, es de interés indagar en los atributos/propiedades/dimensiones que determinan esta capacidad.

⁵⁵Los componentes de la densidad nacional son la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la solidez de las instituciones y un pensamiento crítico capaz de observar la realidad desde las propias perspectivas (Ferrer, 2011)

El Estado expresa relaciones conflictivas de distintos actores al interior y al exterior de la sociedad, que se condensan en modelos de acumulación. En este sentido, la capacidad política es “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2004, p.16).

Desde esa perspectiva se releva la autonomía del Estado del sector privado, para lograr que el empresariado nacional sea conducido y direccionado hacia objetivos de desarrollo, promoviendo la inversión, el cambio tecnológico, la creación de empleos con mayores niveles de productividad, ventajas competitivas dinámicas (Laguado & Sotelo Maciel, 2019). Es decir, recuperamos la idea de autonomía desde una perspectiva distinta a la neoinstitucional.

Atendiendo al anterior desarrollo los componentes de la capacidad política que serán analizados en el sector público minero son: el proyecto de gobierno que obedece a su función normativa; la autonomía mediante el fenómeno de puertas giratorias; y la legitimidad de las decisiones y acciones que emprende el Estado.

En la función normativa se expresan las trayectorias, metas, objetivos de un gobierno, este “puede presentarse como planes, programas, agendas o acciones que reconocemos como políticas públicas, en tanto expresión de decisiones transformadoras sobre un tema socialmente problematizado” (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015, p.26). En la tesis se revisaron las políticas, planes y programas en torno a la actividad económica de la minería y sí están orientadas hacia el aprendizaje, la diversificación y la construcción de capacidades.

El elemento de autonomía se trabajó mediante el análisis del origen y trayectoria de los funcionarios, estudiando el fenómeno conocido como puerta giratoria, caracterizado por “el movimiento de entrada y salida del sector privado al público y del público al privado, de

personas que han ocupado altas responsabilidades en las instituciones del estado” (González Barroso, 2017, p.315). Las puertas giratorias pueden tener distintos flujos de dirección:

a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público-puerta giratoria de entrada-; b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos - puerta giratoria de salida-; o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente-puerta giratoria recurrente- (Castellani, 2018, p. 50).

De acuerdo a Castellani (2018) la incorporación de empresarios en las instituciones del Estado genera situaciones de conflicto de interés, captura institucional que deteriora la autonomía. En cuanto a los conflictos de interés Castellani (2018) señala que este riesgo aumenta en tanto “las decisiones estatales pueden beneficiar de manera directa a la empresa de procedencia del funcionario, sin que necesariamente haya sobornos o dadas de por medio” (p. 319).

Respecto a su tipología, pueden ser explícitos cuando los funcionarios públicos provenientes del sector privado toman decisiones que favorecen a su empresa de origen; aparentes cuando la nueva posición del funcionario de lugar a que otros consideren que pueden influir en la toma de decisiones; y los potenciales cuando el funcionario tiene un interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro (Castellani, 2018).

Cuando la puerta giratoria es de salida, la información y el conocimiento específico propio del funcionamiento del Estado es apropiado por la empresa “lo que genera problemas no solo para la calidad de la acción estatal sino también para el resto de las firmas del sector que no tienen acceso a esa información y quedan en condiciones desventajosas para la competencia mercantil” (Castellani, 2018, p. 53). Adicionalmente está puede ser resultado de

un soborno diferido, “que se produce cuando un funcionario beneficia a un privado en el ejercicio de sus funciones públicas a la espera de una recompensa, como puede ser la ocupación en el futuro de un alto puesto en el sector que está regulando en el presente” (Castellani, 2018, p. 54)

La captura estatal se da fundamentalmente mediante dos mecanismos: a) captura regulatoria, cuando sectores económicos directa o indirectamente inciden en la toma de decisión del gobierno y/o instancias regulatorias; b) captura cultural, cuando los empresarios al convertirse en funcionarios replican en el sector público el conjunto de creencias, valores y principios del mercado.

En cuanto a la legitimidad de las decisiones, interesa poner en evidencia el grado de aceptación que tiene la minería ante los ciudadanos y una forma de visibilizarlo es el grado de conflictividad social y legitimidad de la minería en los territorios.

De acuerdo a lo anterior para comprender la capacidad política del Estado sobre la minería del carbón se analizó: 1. La función normativa en el sector minero, 2. La autonomía de los funcionarios de las instituciones estatales del sector minero energético y 3. la legitimidad de los proyectos mineros en el Cesar y la Guajira aprobados por el Estado.

b. Estructura productiva y tecnológica

Cómo se expresó en *el punto 4.1. el estructuralismo latinoamericano y el problema del desarrollo* el cambio estructural implica modificaciones en el perfil de especialización y en la organización de la producción, es decir requiere de transformaciones en la estructura productiva. A continuación, se presentará una definición sobre estructura productiva y algunos componentes que muestran su nivel de complejidad. Estos posteriormente serán analizados en la estructura productiva de la minería del carbón.

La estructura productiva, remite al “entramado resultante de la articulación de diferentes actividades económicas de un país determinado” (Schteingart & Coatz, 2015, p. 51). Para el caso de estudio, la estructura productiva alude a las distintas actividades económicas que se generan entorno a la minería carbonífera.

En consonancia con el enfoque estructuralista, a mayor complejidad de la actividad productiva, mayores serán las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico. Esto comprende la capacidad de absorción y de creación de conocimiento para aplicarlo al proceso productivo, la comercialización, la administración, el desarrollo de organizaciones y otras tareas (Sztulwark, 2005). En esencia esto se refleja en “la habilidad de la estructura productiva de un país para hacer uso de la tecnología existente (aprendizaje) y de generar nuevos conocimientos tecnológicos pasibles de ser comercializados (innovación)” (Schteingart & Coatz, 2015, p. 55).

Una manera de estudiar la estructura productiva, es a través de la cadena de valor que describe el conjunto de actividades que son requeridas para generar un producto. De esta manera se tiene en cuenta las distintas fases en la producción: su origen, transformación y disposición final para el consumo (Kaplinsky & Morris, 2014). El proceso de integración global que viene ocurriendo desde la primera década del siglo XXI, derivó en la deslocalización de fases de la producción, creando cadenas globales de valor.

En este contexto, para poder conseguir el cambio estructural, se requiere ascender en la cadena hacia los eslabones con mayor aplicación de conocimiento en la producción (rentas de innovación). En relación a la minería, al basarse en recursos naturales en una primera instancia su cadena productiva no presenta el ritmo y la oportunidad tecnológica de otros sectores. Sin embargo, en el mundo globalizado se ha innovado en su comercialización mediante la búsqueda de lugares donde el costo de su extracción sea menor ó a través de la generación de tecnologías

que reduzcan su costo o mejoren los depósitos y la calidad del mineral (Kaplinsky & Morris, 2014).

Sumado a lo anterior, Hirschman (citado por Kaplinsky & Morris, 2014) identificó distintos vínculos que se establecen para ascender en la cadena. El primero es de naturaleza fiscal, en los que el Estado captura renta de los recursos y los invierte en la diversificación de sectores con mayor complejidad. El segundo, por el aumento de los ingresos que estimulan la demanda y el desarrollo industrial. El tercero apostar por el fortalecimiento de los encadenamientos locales (hacia delante y hacia atrás).

La cadena de valor del carbón tiene una doble naturaleza: una local (a los encadenamientos con las empresas nacionales) y otra global. Conforme lo aseveran Melo Ascencio, Peña Lizarazo, Rocha Gomez y Torres Bobadilla (2015), esta presenta una clara división entre el origen, extracción y exportación del mineral (localizado en los países del sur) y el consumo (países del norte). De acuerdo a estos los autores las mayores ganancias, están en la etapa intermedia de comercialización, en la cual las empresas aprovechando aspectos del producto, geográficos o de precio obtienen lucro en las transacciones transnacionales. Posteriormente, el carbón llega a los países consumidores como materia prima y es transformado en energía eléctrica (destino residencial, industrial, comercial), en esta etapa aparecen las empresas generadoras de energía.

Por otra parte, la innovación surge mediante la aplicación sistemática del conocimiento al proceso productivo y es objetivable en la transformación de los medios de producción y en el trabajo mismo (Sztulwark & Miguez, 2012). En relación a las estructuras productivas basadas en la extracción de recursos primarios de nulo o bajo valor agregado, como es el caso de la minería, su posibilidad de modernización se da por: la capacidad de la minería carbonífera para propulsar el cambio hacia otros sectores productivos con mayor valor agregado y de mayor

demanda en los patrones de consumo mundial; la aplicación del conocimiento en la minería para disminuir las brechas de productividad con otros sectores; los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás considerando la posición de Colombia en la cadena de valor del producto que permitan mayores ganancias, rentas y autonomía en la inversión.

Al tener este cuadro se podrá determinar su relación con las condiciones sociales dentro de los territorios mineros, puesto que cuando hay una contribución virtuosa, se convierte “en un proceso igualitario porque se reducen las brechas salariales y se extiende el trabajo de mayor calidad” (Abeles, Cimolli, & Lavarello, 2017, p. 42). Por el contrario, cuando hay un cambio regresivo, se obtienen mayores brechas intersectoriales y aumento de la desigualdad. De acuerdo con la CEPAL (2014) el primer segmento de la cadena de la desigualdad es la estructura productiva, la siguiente dimensión hará foco en otro segmento: el mercado del trabajo.

En base a lo anterior para el análisis de caso, se tendrá en cuenta: a) la captación de la renta del Estado en relación al ingreso percibido por las firmas transnacionales; b) el gasto público o inversión que se realiza con las rentas percibidas por la extracción de carbón; c) la diversidad de sectores productivos y la evolución del sector carbonífero en los Departamentos mineros.

c. Transformación con igualdad social

Con la evolución de las ideas estructuralistas la consecución de una sociedad más equitativa ganó un lugar en la concepción del desarrollo. Es así como la noción de igualdad y su estudio han entrado en los trabajos sobre el desarrollo.

Según Rosanvallon (2012), en las sociedades democráticas contemporáneas la idea de la igualdad se encuentra en crisis, esta ya no remite a una imagen positiva de un mundo deseable en donde los ciudadanos puedan reivindicarse como igual a otro. La igualdad en los discursos y programas políticos aparece como ‘cascara vacía’ que se equipara a la lucha contra la pobreza

manifiesta o la reducción de la desigualdad, es decir ha perdido su capacidad revolucionaria y su alcance universal.

Siguiendo a este autor, la consecuencia más importante de esta crisis es el desplazamiento de la forma en que se entiende la justicia social, pasando de una concepción redistributiva, sustentada en una visión orgánica de lo social, hacia una justicia de reconocimiento que tiene sus cimientos en el individualismo y la meritocracia (Rosanvallon, 2012).

El enfoque redistributivo, en su acepción política entiende que en la estructura económica de la sociedad, es donde se encuentran las raíces de la injusticia, de modo que la clave para el logro de sociedades más igualitarias es la afectación de esta estructura (Fraser, 2008) por medio de políticas que reduzcan las desigualdades de ingreso, mejoren las condiciones de vida, garanticen el acceso a servicios, provean seguridad, entre otras medidas que buscan que los ciudadanos conquisten una igualdad en términos de posición social (Dubet, 2012).

Por su parte, el enfoque de reconocimiento concibe como causa de la injusticia el campo cultural y simbólico que se maneja en una sociedad (Fraser, 2008). En concordancia, la superación de la injusticia se encuentra en la superación de la discriminación por condiciones de raza, sexo, cultura, entre otros (Dubet, 2012); Según este enfoque dichas discriminaciones obstaculizan la realización del mérito, de manera que en una sociedad con igualdad de oportunidades la desigualdad de posiciones será el resultado de la competencia y el mérito.

Fraser (2008) escapa a esta dicotomía planteando una concepción bidimensional, manifestando que las categorías identitarias que experimentan algún tipo de discriminación, suelen estar a travesadas por una mala distribución de los recursos, de modo que las acciones unidimensionales no serían suficiente para solucionar la injusticia y la desigualdad. Según esta

autora el objetivo debe ser generar enfoques integrados que armonicen ambas dimensiones de la justicia social. Atendiendo a este presupuesto, se analizará el empleo generado por las grandes empresas mineras ubicadas en la Guajira y el Cesar (enfoque redistributivo), teniendo en cuenta poblaciones vulnerables y vulneradas en estos territorios (enfoque de reconocimiento).

Ahora bien, la CEPAL (2010), profundiza en el enfoque redistributivo en el documento *“La hora de la igualdad”*, en este explícita cuatro razones por la que es importante la búsqueda por la igualdad. La primera, se relaciona con la cohesión social, a mayor igualdad y oportunidades en materia de derechos mayor será el sentido de pertenencia de la sociedad, reduciendo la conflictividad y contribuyendo a la legitimidad de los gobiernos. La segunda, es su relación con la productividad:

Una sociedad que difunde de manera más igualitaria oportunidades de educación y acceso al empleo formal dispone de una fuerza de trabajo con mayores capacidades, y a la vez optimiza el uso de esas capacidades para avanzar en materia de productividad y competitividad, así como de recursos fiscales para la inversión productiva y la protección social (CEPAL, 2010)

Así, en el largo plazo entre menor es la desigualdad en una sociedad mayor será su crecimiento y productividad. En tercer lugar, aumenta la participación y empodera a la sociedad civil. Por último, la experiencia ha demostrado que las crisis del capitalismo inciden directamente en la pobreza, el bienestar y la inclusión, por lo cual una mayor igualdad es un referente normativo de los Estados de Derecho para disminuir la vulnerabilidad en esos escenarios.

Posteriormente, la CEPAL publica el texto *“Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo”*, el cambio estructural virtuoso se identifica por la disminución

de la desigualdad que se manifiesta en la distribución del ingreso y el acceso a los factores de producción. En este camino “surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez más desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que pueblan el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia.” (CEPAL, 2014, p. 37).

En consecuencia, la cadena de la desigualdad desde el punto de vista de la redistribución estaría compuesta por tres segmentos:

la heterogeneidad estructural es el punto de partida fundamental, ya que es el primer eslabón de la cadena de reproducción de la desigualdad. El mercado de trabajo opera como “espacio bisagra” hacia el que se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros de la productividad, se estratifican los empleos y los ingresos, y desde el que se accede, también de forma estratificada, a la protección social. El tercer eslabón, la protección social, refleja en buena medida lo que ocurre en los dos anteriores, pero, al mismo tiempo, según las políticas que se adopten en la materia, es un espacio que permite reforzar o neutralizar la desigualdad (CEPAL, 2014, p. 244)

En atención a lo anterior y en coherencia a la visión redistributiva de la justicia social en esta variable se hará foco en el mercado del trabajo que como espacio bisagra vincula la heterogeneidad de los sectores productivos y la desigualdad de ingresos.

Castel (1997), entiende las transformaciones y la composición del trabajo como un mecanismo para estudiar y comprender la estructura social:

Existe, en efecto, una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente zonas de cohesión

social. Entonces, la asociación trabajo estable/inserción relacional sólida caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y de aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, como trataré de demostrarlo, la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad (Castel, 1997, p. 15)

De esta manera la CEPAL (2014) consagra el mundo del trabajo, como un espacio privilegiado en el cual se visibilizan los efectos de la estructura productiva, donde se distribuyen los logros de la productividad, se estratifican los empleos y los empleados para el acceso a la protección social. En efecto un cambio estructural virtuoso trae aparejados empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados.

Siguiendo el texto de la CEPAL (2014) un análisis de esta dimensión tendría que tener en cuenta el desarrollo de la capacidad de los empleados (origen de los empleados, condiciones laborales, perfil de los puestos ocupados), la asimetría de poder entre empleadores y trabajadores (manifiesta en las negociaciones salariales y la representatividad sindical), la desigualdad del ingreso (peso de los salarios de los empleados sobre la renta obtenida por las firmas).

Es importante señalar que estos engranajes se ven afectados por factores externos como la propiedad de los activos productivos y no productivo, el nivel educativo, las políticas públicas en materia de transferencias e impuestos, la institucionalidad laboral y la estructura familiar (CEPAL, 2014).

Por último y reconociendo la concepción bidimensional a la que se refiere Fraser (2008) en esta tesis se identifican grupos poblaciones en riesgo y se evidencian si se han ejecutado

medidas en materia de empleo que atiendan al grado de vulnerabilidad y a las particularidades de cada uno de estos grupos poblacionales (Arteaga Morales, 2012).

Atendiendo al marco teórico expuesto en este capítulo, en los siguientes se analiza la contribución del sector minero carbonífero al desarrollo en Colombia de acuerdo a las dimensiones enunciadas.

CAPÍTULO 5. CAPACIDADES POLÍTICAS DEL ESTADO EN LA MINERÍA DEL CARBÓN

En este capítulo se desarrollará el primer objetivo de la tesis: vislumbrar la capacidad política del Estado Colombiano para tomar decisiones claves sobre la actividad minera en el país. Esto lo realizaremos a través de tres dimensiones: función normativa, trayectoria de los funcionarios y legitimidad.

Dentro de la dimensión función normativa se presentarán las disposiciones que sobre la minería del carbón han tenido los gobiernos desde el 2002 al 2015 por medio de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Planes Nacionales de Minería (PNM). Posteriormente se analiza la trayectoria de los funcionarios que estuvieron en los cargos más altos de las principales entidades estatales del sector público minero. Finalmente se exponen los conflictos sociales asociados a la minería del carbón en el Cesar y la Guajira que demuestran la legitimidad social con la que cuentan los proyectos mineros aprobados y concedidos por el Estado colombiano a transnacionales.

5.1. Función normativa: Proyecto de gobierno (2002-2015)

En este ítem se revisaron tres Planes nacionales de desarrollo (PND): **PND 2002-2006 Hacia un estado comunitario**, **PND 2006-2010 Estado comunitario, desarrollo para todos** y **PND 2010-2014 prosperidad para todos**. En estos se encuentran los principios normativos de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014). Se indagó en las dimensiones trabajadas en el marco teórico (desarrollo, rol del estado, transformación social, cadenas de valor) ligadas a la minería del carbón como actividad productiva. Además, se consultaron los Planes Nacionales de minería (PNM) que en concordancia con los PND abordan la política minera del país. La intención es develar las trayectorias, metas, objetivos de estos gobiernos y si estas conducen hacia el cambio estructural en los términos planteados en la tesis. A su vez se recuperan resultados económicos en términos

de IED, exportaciones y producción del carbón de la política minera y en los capítulos posteriores se analiza su repercusión en la estructura productiva, en las finanzas públicas y en generación de empleo.

Política Minera en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 es el primero que se da en el nuevo marco de regulación propiciado por el Código de Minas del 2001 y que responde a las recomendaciones del Banco Mundial y del CONPES 2898 de 1997⁵⁶. En coherencia, los lineamientos tanto del PND como del Plan Nacional Minero buscarán cerrar la etapa del Estado empresario e incentivar la inversión privada en el sector minero.

De esta manera, el PND 2002-2006 del primer período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez afirmaba que para conseguir el crecimiento era fundamentalmente aumentar el capital y el ahorro, esto se lograría “generando incentivos para que los colombianos ahorren y para que los extranjeros traigan su ahorro a Colombia” (PND, 2002-2006). En este marco el sector privado es el generador de riqueza y el Estado es el que propicia las condiciones favorables a través de cambios normativos, regulatorios e institucionales orientados a incentivar la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos (Tibocha Avellaneda, 2019).

En relación a la minería el PND 2002-2006 identifica como problemas del sector el lento avance del conocimiento del subsuelo y la ineficiencia para tramitar y contratar nuevas concesiones. En concordancia el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006 se propondrá mejorar la competitividad limitando el accionar del estado a *lo esencial* para darle autonomía al sector privado.

⁵⁶ Estas reformas fueron explicadas en el punto **2.3. evolución del sector minero colombiano**

Es así que el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006 plantea tres objetivos específicos: 1. Crear condiciones favorables y estables que faciliten la inversión privada en minería y el desarrollo y desempeño del sector minero en los mercados nacionales e internacionales; 2. Contribuir a la reducción de la pobreza en zonas mineras deprimidas con potencial geológico reconocido, mediante la promoción de proyectos mineros y el impulso a las asociaciones comunitarias y de economía solidaria; 3. Aumentar la participación del sector minero en la economía del país. Estos objetivos se despliegan a través de 8 líneas estratégicas que a su vez contienen acciones y metas, como se puede observar en la **tabla 5**.

Tabla 5. Líneas estratégicas, acciones e indicadores PNDM 2002-2006

Líneas estratégicas para el desarrollo Sectorial, PNDM	Acciones prioritarias PNDM	Principales indicadores de meta o producto
Línea 1. Fortalecer el programa de exploración básica del Territorio Colombiano	*Realizar el cubrimiento de 120.000 Km ² , escala 1: 100.000, mediante el desarrollo de estudios geológicos, geofísicos y geoquímicas encaminadas a identificar nuevos prospectos minerales. *Compilar, evaluar y seleccionar la información geológico-minera disponible en el país, integrarla en el SINGEO y suministrarla. *Integrar la información geológico-minera a los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo regional.	*Kilometros cuadrados de nueva cobertura geológica, geoquímica y geofísica disponibles en el SINGEO
Línea 2. Implementar y consolidar el Sistema de Información Minero Colombiano SIMCO	*Adelantar el diseño físico del Sistema, asimilando experiencias internacionales y tecnologías de punta. *Caputar, integrar y mantener la información relacionada con el negocio minero nacional e internacional. *Descentralizar y establecer conexiones remotas del Sistema.	*Nivel de desarrollo y funcionamiento del SIMCO *Relación entre número de entidades que aportan oportunamente información al SIMCO y el total de las que debían aportar
Línea 3. Aumentar la eficiencia de la Autoridad Minera	*Estructurar administrativa, tecnológica e institucionalmente el Sector Minero Estatal. *Simplificar y reducir el tiempo de trámites y procedimientos administrativos. *Depuración y actualización del Catastro Minero en un sistema de georeferenciación, SIG, soportado en bases geodesicas modernas y bajo estándares internacionales.	*Tiempo transcurrido entre la presentación de una solicitud y la firma de un contrato de concesión *Número de departamentos con funciones delegadas de administración y fiscalización del recurso minero.
Línea 4. Avanzar en el Programa de Legalización	*Avanzar en el programa de legalización de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2390 del 2002 en 270 minas técnica y ambientalmente sostenibles.	*Número de minas legalizadas y en proceso de mejoramiento tecnológico
Línea 5. Articular la normatividad relacionada con la actividad minera	*Desarrollar mesas de trabajo con los Ministerios relacionados: Ambiente, Interior, Hacienda, Comercio, entre otros.	*Normas mineras armonizadas con las de otros sectores del Estado
Línea 6. Ampliar la infraestructura de transporte y portuaria asociada al sector minero y operarla a costos internacionales	*Definir a nivel de orden de magnitud o estudio de alcance, la viabilidad técnico-económica y ambiental de proyectos de transporte y puertos requeridos para la comercialización competitiva de minerales. *Identificar y evaluar las posibles fuentes y mecanismos de financiación para adelantar las obras seleccionadas, con énfasis en capital privado.	*Propuesta de complementación de la infraestructura vial (multimodal) y portuaria, desde los distritos mineros hasta los puertos de embarque de carbones y otros minerales en las costas Caribe y Pacífica
Línea 7. Diseñar e impulsar cadenas productivas para transformar y dar valor agregado a la producción minera nacional.	*Investigar y evaluar la situación del mercado para materias primas minerales en países con acuerdos de preferencias arancelarias. *Impulsar la organización de cadenas productivas en regiones con potencial minero reconocido, vinculado los productores a formas asociativas. *Evaluar proyectos que presenten viabilidad de expansión, soportada en economías de escala e innovación tecnológica, para vincularlos a esquema de apoyo (Plan Padrinos u otros).	*Cadenas productivas identificadas *Programas piloto para cadenas productivas promovidos en el sur del Bolívar, occidente de Nariño, altiplano Cundiboyacense y Nordeste Antioqueño *Proyectos identificados para apoyar con plan padrinos.
Línea 8. Sostenibilidad ambiental de la Minería	*Fortalecimiento de los Centros Minero ambientales. *Programas de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y desarrollo de mecanismos de producción más limpia *Adopción de un sistema de auditores minero ambientales.	*Número de Centros Minero Ambientales activos *Número de evaluaciones ambientales estratégicas realizadas. *Número de POTs con inclusión de la variable minera.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan nacional de desarrollo minero 2002-2006. Bogotá: UPME (2002).

La primera línea estratégica “*fortalecer el programa de exploración básica del territorio colombiano*” proponía mejorar el conocimiento del potencial geológico-minero, mediante el desarrollo de estudios geológicos, geofísicos y geoquímicos encaminado a identificar nuevos recursos minerales competitivos en el mercado internacional. En relación a esta línea del 2003 a mayo del 2006 se logró un cubrimiento de 83.126 km² de los 120.000 km² proyectados, lo que representó el 69% de la meta (Ministerio de Minas y Energía, 2006)

Durante el período 2002-2006 también se avanzó en la segunda línea “*implementar y consolidar el sistema de información minero colombiano, SIMCO*” a través de las siguientes acciones: incorporación de mapas que muestran las reservas, calidad y producción de carbón por departamento desde 1998 a 2005, construcción de aplicativo para la consulta de documentos y normas del sector, módulo de información sobre eventos, proceso de control de calidad de los datos almacenados (Ministerio de Minas y Energía, 2006)

La tercera línea estratégica “*Aumentar la eficiencia de la autoridad minera*” tenía como principal propósito reformar el sector minero, para eliminar trámites y procedimientos, y circunscribir las funciones y responsabilidades de las entidades estatales en la planeación, información, promoción y seguimiento de la actividad minera, reduciendo el gasto público y disminuyendo el aparato estatal. Esto a través de tres acciones: reorganización administrativa, tecnológica e institucional del sector minero estatal; simplificación y reducción del tiempo de trámites y procedimientos administrativos; y modernización del catastro minero.

En cuanto a la reorganización administrativa, tecnológica e institucional, se inició la liquidación de Minercol. Dentro de las consideraciones esgrimidas en el Decreto de liquidación 254 del 2000, se manifiesta que con esto se buscaba racionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. De acuerdo al catálogo de noticias de la Presidencia de la República con la liquidación

de Minercol el Estado se ahorraría 17.706 millones de pesos y se suprimirían 286 empleos (Presidencia de la República de Colombia, 2004). De esta manera las funciones de administración, contratación y fomento de los recursos mineros que estaban a cargo de Minercol fueron traspasadas a INGEOMINAS.

Para simplificar y reducir trámites se implementó un programa de descongestión por parte de la subdirección de contratación y titulación minera. Esto tuvo como correlato el aumento de la concesión de contratos mineros, así mientras en el 2004 se registraron sólo 84 contratos, en el 2005 se suscribieron 554 contratos y en el período comprendido entre el 30 de junio del 2004 y el 30 de abril del 2006 se registraron 859 contratos (Ministerio de Minas y Energía, 2006).

Por último, se hizo entrega del sistema de información denominado Catastro Minero Colombiano (CMC), que integra todos los componentes relacionados con la gestión minera, trámite de solicitudes, registro minero nacional y seguimiento a las obligaciones de los trámites de títulos mineros, estados de trámites, áreas libres, consulta de los expedientes digitales en línea (Ministerio de Minas y Energía, 2006).

La cuarta línea estratégica “*Avanzar en el programa de legalización de la minería de hecho*”⁵⁷, fomentaba el programa de legalización y se esperaba que en un período de tres años las explotaciones mineras sin título realizaran la inscripción en el registro minero nacional y se acogieran al programa de legalización. Sin embargo, de acuerdo al informe sobre la efectividad del programa de la CGR los resultados fueron mínimos y los costos altos “Durante el periodo de los primeros cinco (5) años, entre 2002 – 2006, se legalizaron 30 minas, con un costo de \$

⁵⁷ En el punto 3.2. Estudios sobre la conflictividad social generada en torno al modelo minero, se presentan algunos estudios que han abordado la complejidad de los conflictos alrededor de la minería artesanal, ilegal y criminal.

8.270 millones; lo cual significa que, el costo de legalización de cada mina ilegal habría sido equivalente a \$275,6 millones” (Contraloría General de la República, 2017, p. 23).

La quinta línea estratégica “*Articular la normatividad relacionada con la actividad minera*” buscaba articular competencias y responsabilidades entre la autoridad minera y la ambiental, según el PNM 2002-2006 el objetivo era aumentar el nivel de confianza de los inversionistas, para lo cual el Plan coloca como modelo a seguir el caso de Chile en el que se expide una licencia minero-ambiental única. Así propone generar junto con el Ministerio de Ambiente un manual de procedimientos para agilizar trámites de los inversionistas y revisar y racionalizar la declaratoria de zonas excluidas, restringidas y reservas étnicas. En relación a este propósito, de acuerdo a las Memorias del Ministerio de Minas y energía (2006) aunque se realizaron reuniones no se generaron normas articuladas respecto a los temas establecidos en el PNM.

En cuanto a la sexta línea estratégica “*Ampliar la infraestructura de transporte y portuaria asociada al sector minero y operarla a costos internacionales*” el Ministerio de Minas y Energía presentó el “*Plan de expansión para la infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia*” este exhibe el estudio de viabilidad técnica y económica requeridos para la comercialización del carbón. En este documento se identifican los distritos mineros⁵⁸ y se concluye que, con base a los volúmenes de exportación, solamente los distritos de Barrancas (Guajira) y La Jagua (Cesar) requerían infraestructura especializada de transporte. En este sentido se propuso: construcción de un nuevo muelle cargador de buques y aumento capacidad del patio en Puerto Bolívar (Barrancas); ampliación de la capacidad de

⁵⁸ De acuerdo al documento *Distritos mineros: exportaciones e infraestructura de transporte* el distrito minero se define como “un sistema productivo localizado donde se ubica un buen número de productores dedicados a manufacturar o explotar, en distintas fases, un producto homogéneo o un mineral o grupo de minerales. La actividad de estas empresas pertenece a un mismo ciclo de producción con diferentes responsabilidades estratégicas” (UPME, 2005, p. 11).

puerto de American Port (La Jagua); ampliación de la capacidad ferrocarril Mina Puerto-Bolivar (Barrancas); y la construcción segunda línea Don Jaca- La Loma.

Con la séptima línea estratégica *“Diseñar e impulsar cadenas productivas para transformar y dar valor agregado a la producción minera nacional”* se buscaba en el corto plazo formular los esquemas y metodologías para el desarrollo de las cadenas productivas. En el mediano plazo avanzar a programas mineros productivos con visión exportadora. En el largo plazo la generación de clústeres a nivel regional y acuerdos de competitividad y cuotas de compromiso con el sector privado. Para realizar el seguimiento de esta línea se formulan tres indicadores: esquemas de cadenas productivas identificadas, número de proyectos piloto de cadenas productivas funcionando y porcentaje de incremento en las exportaciones mineras resultado de la comercialización de productos provenientes de las cadenas organizadas.

De estos indicadores durante el período 2002-2005 sólo se avanzó en la identificación de actividades asociadas a la producción y comercialización del carbón, mediante la elaboración y publicación del documento *“El carbón colombiano: fuente de energía para el mundo”*. El documento no realiza ninguna propuesta para agregar valor a la cadena productiva del carbón, sino que de manera descriptiva presenta datos nacionales sobre las reservas, producción, consumos y exportación, junto con la clasificación, usos principales, calidades y aspectos del mercado mundial y nacional.

Por último, la octava línea estratégica *“sostenibilidad ambiental de la minería”* contemplaba tres acciones prioritarias: fortalecimiento de los centros mineros ambientales, programas de evaluación ambiental estratégica, y adopción de un sistema de auditores minero ambientales. Según lo consignado en las memorias del Ministerio de Minas y Energía (2006) sólo se avanzó en la formulación de programas ambientales, pero no se menciona la realización

de evaluaciones ambientales y/o auditorías mineras, ni se hace referencia a la creación o actualización de centros minero ambientales.

En estos Planes del primer gobierno de Uribe Vélez se evidencian: reformas de las capacidades técnicas y administrativas, desmantelamiento de la actividad empresarial del Estado en la minería, e incentivos para aumentar la IED en este sector. Así pese a la existencia de las líneas estratégicas de cadenas de valor, sostenibilidad ambiental y legalización de la minería de hecho, estas quedaron supeditadas a acciones que fomentan la IED como: estudios para mejorar la oferta de transporte en las zonas de proyectos de minería a gran escala (Guajira y Cesar), avances en la información sobre aspectos geológicos, geofísicos y geoquímicos del suelo colombiano, agilización de los trámites para la concesión de títulos mineros, e implementación del SIMCO.

En el siguiente Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se busca continuar con esta senda y se asevera que el crecimiento del sector minero y particularmente del carbón ha sido el resultado de “1. la enajenación de la participación estatal en empresas dedicadas a la explotación de este mineral; y 2. El flujo de inversiones privadas en bienes de capital requeridos para la explotación minera eficiente y de gran escala” (PND, 2006-2010, p. 274), frente a tales avances en el período 2006-2010 los esfuerzos del Estado se concentrarán en modificaciones institucionales y normativas para aumentar la producción de carbón.

De este modo, el PND 2006-2010 propuso: 1. la reestructuración de INGEOMINAS para desligarlo de funciones de investigación y enfocarlo en estudios del potencial geológico; 2. la promoción de explotación y exploración minera; 3. actividades de asignación, titulación, fiscalización y recaudo y distribución de regalías; y 4. reducir las funciones de la Unidad de Planeación minero energética (UPME). Bajo estas directrices el PNM 2007-2010 puntualizará que el crecimiento del sector minero será resultado de la:

expansión de las empresas mineras ya establecidas, de la identificación y desarrollo de nuevos proyectos mineros y de la transformación tecnológica y empresarial de algunas unidades productivas de pequeña escala que se hallan dispersas por todo el país. Este crecimiento es responsabilidad directa del sector privado, pero al Estado le corresponde proveer el ambiente adecuado para que éste pueda llevarse a cabo (PNM, 2007-2010).

De esta manera el PNM (2007-2010) especifica que los actores fundamentales del desarrollo minero son los inversionistas, los empresarios u operadores de proyectos y eventualmente la institucionalidad minera y las comunidades.

Así mismo formula los objetivos del sector minero: 1. Crecimiento del sector, mediante la generación y actualización de conocimiento minero, ajustes normativos e institucionales, atención especializada para empresas mineras, acuerdos de cooperación para capacitación del recurso humano e innovación tecnológica; 2. Desarrollo de las regiones mineras, por medio de la promoción de agendas de desarrollo sostenible y promoción de mecanismos de transparencia; 3. Política ambiental minera, en este se busca mejorar la percepción que tienen las comunidades acerca de la minería a través de espacios de diálogo.

Frente a estos objetivos, en el período 2006-2010 se realizaron las siguientes acciones: 1. se continuó agilizando la concesión de títulos mineros, en 2009-2010 se recibieron 3.589 solicitudes de contrato y se firmaron 2.736. Los minerales que más área titulada obtuvieron fueron los metales preciosos y el carbón; 2. Se realizó la primera publicación del Anuario Estadístico minero colombiano; 3. Se realizaron los estudios geológico-mineros que indican la viabilidad de desarrollar proyectos en las Áreas de Reserva Especial; 4. Se avanzó en el conocimiento del suelo, para el 2009 se alcanzó conocimiento geológico del 44,3% del territorio nacional (Ministerio de Minas y Energía, 2010).

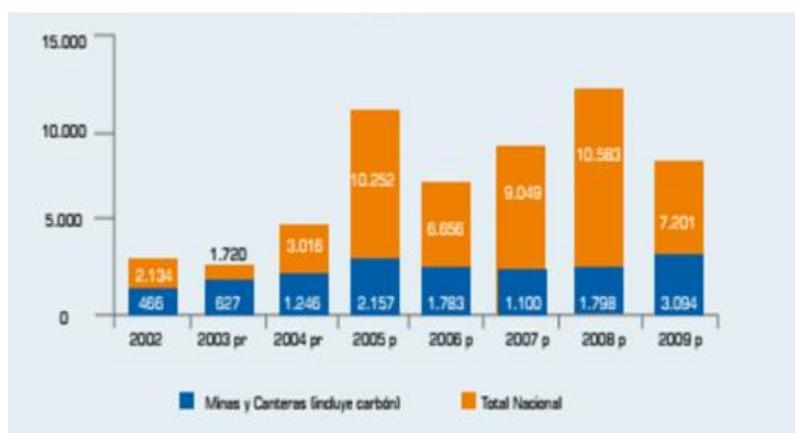
Por otra parte, durante el 2009 INGEOMINAS realizó 3.890 visitas de fiscalización a los títulos Mineros, de estas, sólo en sólo 146 casos se aplicaron multas y en 35 se definió la terminación del contrato. Aunque se menciona que para los proyectos de interés nacional como los títulos mineros de Drummond y Cerrejón se conforma un equipo especial no se explicitan los resultados de las visitas de fiscalización realizadas. Por otra parte, la legalización de la minería de hecho siguió siendo lenta, de manera que para el 2010 de 3626 solicitudes radicadas sólo se habían logrado suscribir 158 contratos (Ministerio de Minas y Energía, 2010).

En cuanto a la promoción del desarrollo sostenible en la minería, sólo se adelantaron los siguientes lineamientos ambientales para el sector minero: estudio de pasivos ambientales, modificación del artículo 34 del Código de minas para prohibir la minería en los ecosistemas de páramo, Programa de Aprovechamiento Sostenible de los Minerales en la Sabana de Bogotá, formulación del proyecto “Estrategia de sensibilización, capacitación y formación para las Autoridades Mineras y ambientales que facilite la sostenibilidad ambiental en el desarrollo de la actividad minera”.

Resultados económicos de la Política minera en el período 2002-2010

En términos de crecimiento económico, la participación del PIB minas dentro del producto interno bruto pasó de 1,33% en el 2002 a 1,60% en el 2009. Este crecimiento, en gran medida, obedeció a una mayor producción de carbón al pasar de una producción de 39 millones de toneladas a 72 millones de toneladas, es decir, un incremento de 84,4%, auspiciado por el aumento de la IED en el sector que en el 2002 sólo era de 21,80% del total nacional de la IED y para el 2009 representaba el 43%, cómo se evidencia en la **Gráfica 3**.

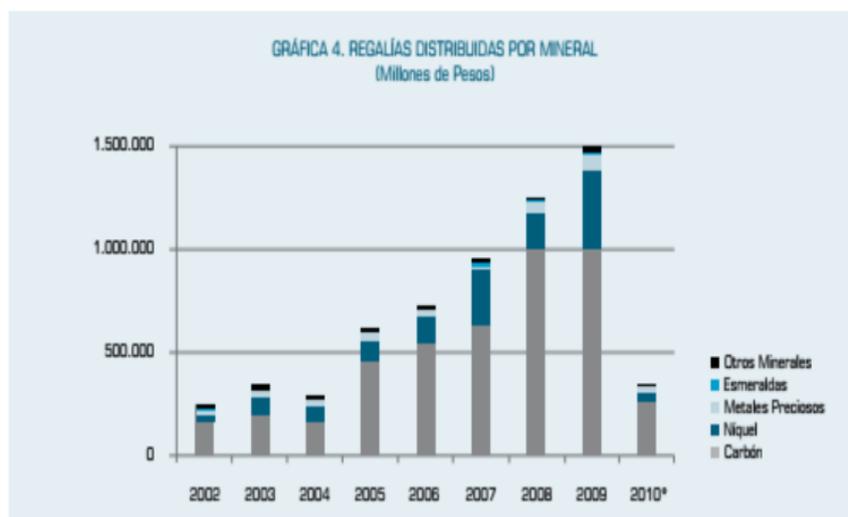
Gráfica 3. Inversión Extranjera Directa (Millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía (2010). Memorias al Congreso de la República 2009-2010, p.66, Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Así mismo, las exportaciones mineras pasaron de representar el 12,72% del total del valor de las exportaciones en el 2002 a 24,82% para el 2009 (Ministerio de Minas y Energía, 2010, p. 67). En cuanto a las regalías del 2002 al primer semestre del 2010 estas se ubicaron alrededor de los 6,3 billones de pesos y el 77% de esta cifra correspondía a regalías del carbón, en la **Gráfica 4** se observa el monto de regalías anual y su distribución por mineral.

Gráfica 4. Regalías distribuidas por mineral



Fuente: Ministerio de Minas y Energía (2010). Memorias al Congreso de la República 2009-2010, p.68, Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Este período también se caracterizó por el aumento de la concesión de títulos mineros, así para el 2009 se habían entregado 8126 títulos mineros, ocupando un área de 4,6 millones de hectáreas. En este sentido, aunque la política minera durante los gobiernos de Álvaro Uribe

Vélez no logró un crecimiento importante de la participación de la minería dentro del PIB nacional, si consiguió atraer IED, incremento de las exportaciones de carbón y un acelerado crecimiento de la concesión de títulos mineros.

Política Minera gobierno Juan Manuel Santos (2010-2014)

En el PND 2010-2014: *Prosperidad para todos*, del primer gobierno de Juan Manuel Santos, se usa la noción de *progreso* entendido como “más empleo, menos pobreza y seguridad”, para alcanzarlo según el PND se requería consolidar la igualdad de oportunidades, el crecimiento sostenido, la paz y la convergencia regional. Al igual que en los anteriores Planes el rol del Estado es facilitar el camino para que el sector privado y la sociedad progresen, de manera que “el objetivo es establecer un gobierno de tercera vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (PND, 2010-2014).

En este Plan se identifican los sectores o actividades económicas que según el presidente Juan Manuel Santos definirá el rumbo de la economía y a las que denomina locomotoras de crecimiento, entendiéndolas como:

Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas (PND, 2010-2014, p. 205)

Teniendo en cuenta el crecimiento experimentado por el sector minero energético durante el período 2002-2010, la gran proporción de reservas de carbón y el rubro de inversión

extranjera directa que ha atraído este sector, se denota a la minería del carbón como una locomotora de crecimiento. A su vez el PNM (2011-2014) definió al carbón como un mineral estratégico, puesto que presenta ventajas comparativas por su demanda y precio internacional.

Para que el sector minero energético continuara crecimiento de acuerdo al PND se requerían ajustes al marco regulatorio para promover la ampliación de los proyectos y un marco institucional que impulsara, controlara y regula la actividad minero energética (PND, 2010-2014). El fin plasmado en el PND para este sector era aumentar su competitividad, productividad, y mejorar su imagen y relación con las comunidades donde se asentaban los proyectos.

En concordancia, el PNM (2010-2014) formula tres líneas estratégicas: 1. Promoción y posicionamiento de la industria minera, mediante el incremento del conocimiento geológico y mejorando la percepción social de la industria; 2. Impulsar la minería como factor de crecimiento económico y desarrollo social, a través de estudios de mercado y geológicos sobre los minerales estratégicos, conformación de clústeres y encadenamientos productivos, convenios entre la industria minera y la academia sobre procesos de innovación, transferencia tecnológica y valor agregado, formulación del programa de fomento en innovación y transferencia tecnológica, por último considera la capacitación del capital humano, mediante el estudio de los requerimientos de capital humano de la industria minera y en correspondencia generar planes de estudio, pensum y perfiles académicos; 3. Formalizar la minería artesanal y de pequeña escala.

A nivel institucional durante el período Santos, se realizaron reformas y reestructuraciones importantes en el sector: en el 2011 se crea la Agencia Nacional de minerales (ANM) y se reestructura INGEOMINAS para convertirlo en el Servicio Geológico Colombiano (SGC).

La creación de la ANM y el nuevo SGC se llevaron a cabo después de la investigación realizada por el Ministro de Minas y Energía Carlos Rodado (primer Ministro nombrado por Juan Manuel Santos) sobre el funcionamiento de INGEOMINAS, en esta se denunciaron los siguientes hechos: 1. Concesión de títulos en zonas ecológicas especiales como parques naturales y páramos; 2. Ausencia de fiscalización de los títulos mineros lo que permitía la especulación de áreas mineras y la reventa a grandes inversores; 3. Fallas en las plataformas tecnológicas que soportaban el catastro minero; 4. Adjudicación de títulos a grupos ilegales; 5. Violación de los derechos de las comunidades; 6. Solicitudes mineras de legalización represadas. Esta situación tiene como antecedentes la liquidación de MINERCOL, el traspaso de nuevas funciones a INGEOMINAS y la política de agilización de concesión de títulos.

A la nueva Agencia Nacional de minería (ANM) se le encargaran las siguientes tareas: realizar el seguimiento de los títulos mineros; mantener información actualizada concerniente al sector; y realizar la liquidación, recaudación, administración y transferencia de las regalías. Mientras que el Servicio Geológico Colombiano (SGC) tendría a cargo funciones de investigación como “el incremento del conocimiento geológico nacional, identificación y monitoreo de las amenazas geológicas y evaluación de los riesgos asociados a éstas” (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 95). En correspondencia, el sector minero público quedara conformado como se muestra en la **ilustración 3**.

Ilustración 3. Institucionalidad Minera

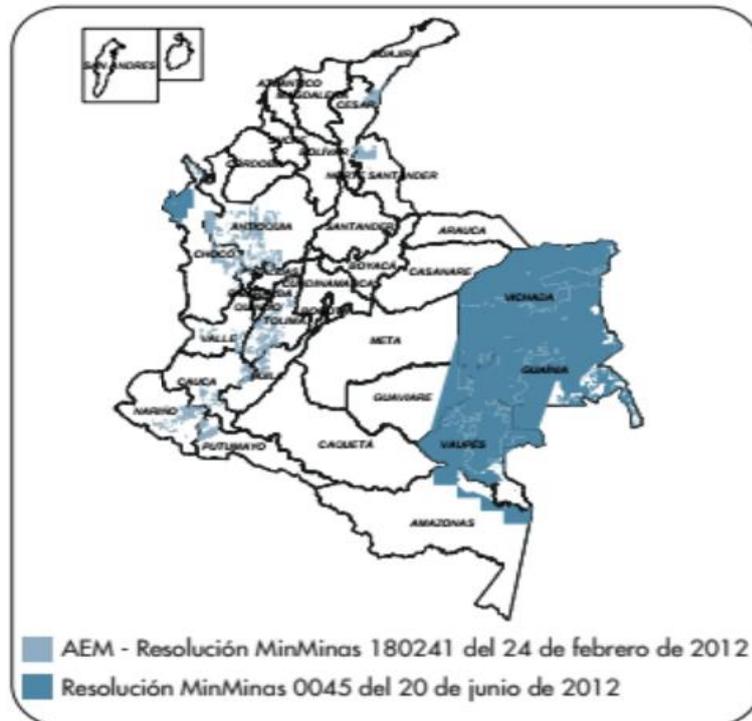


Fuente: Ministerio de Minas y Energía. (2014). Memorias al Congreso de la República 2013-2014, p.96
Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Sumado a estos cambios institucionales, se ordenó detener la recepción de solicitudes mineras durante 29 meses y una auditoría a las existentes, esto llevo a una depuración de las 19.629 solicitudes que estaban sin resolver. El 76% eran propuestas de contratos de concesión, el 20% solicitudes de legalización y el 4% autorizaciones temporales. De estas, en el 2014 se habían resuelto 15.142, es decir 77% del total, se autorizaron 1.251 contratos de concesión, 110 autorizaciones temporales y 154 solicitudes de legalización de minería tradicional. El 90% restante fue archivado “por superposición de áreas, falta de documentación, capacidad legal e incumplimiento de requisitos establecidos en el Código de Minas” (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 97).

Por otra parte, se catalogaron 11 minerales como estratégicos: oro, platino, cobre, minerales de fosfatos, minerales de potasio, minerales de magnesio, carbón metalúrgico y térmico, uranio, hierro, y minerales de niobio y tantalio y en base a la información geológica,

geoquímica, geofísica se delimitaron Áreas Estratégicas Mineras (AEM) por medio de resoluciones, declarando bajo esta figura 20.471.146,7 de hectáreas, extendidas sobre 20 Departamentos (**ver ilustración 4**).



Fuente: Ministerio de Minas y Energía. (2014). Memorias al Congreso de la República 2013-2014, p.121, Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Esta delimitación pretendía subastar mediante licitación pública las Áreas Estratégicas Mineras. Sin embargo, 16 consejos comunitarios del Chocó, el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó y Tierra Digna en el 2013 presentan una acción de tutela al considerar que estas áreas se superponían con territorios donde se asentaban comunidades étnicas y campesinas, al igual que sobre ecosistemas estratégicos tales como la Amazonía, el Chocó biogeográfico y el Macizo Colombiano. En consecuencia, en 2015 se ordena la suspensión de las resoluciones que habían delimitado las AEM (Tierra Digna, 2015).

De acuerdo al informe de auditoría de la Contraloría los estudios de suelo eran insuficientes para determinar Áreas Estratégicas, dado que se requería realizar la Consulta Previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Por otra parte, la CGR también señala

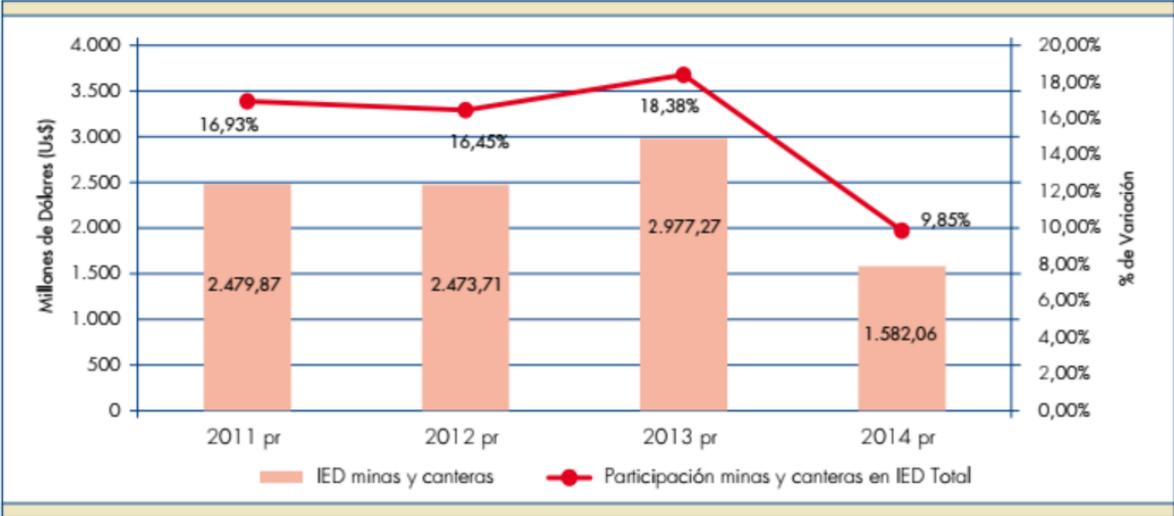
que la ANM no llevo a cabo la concertación con las autoridades locales ni la incorporación previa de la actividad minera en los Planes de Ordenamiento Territorial (Contraloria General de la República, 2018).

En cuanto a la formalización minera, durante el gobierno Santos se expidieron decretos y resoluciones orientados hacia este fin y enfocados en la minería tradicional. Sin embargo, aunque se radicaron 3.091 solicitudes de legalización, ninguna concluyó en contrato de concesión minera (Contraloria General de la República, 2017).

Resultados económicos Política Minera 2011-2014

Entre los años 2011-2014 la contribución de la minería al PIB nacional pasó de 2,25% a 2,10%, dentro de esta la participación del carbón corresponde al 1,40%. Por su parte la IED en el sector minas disminuyó de manera importante, en el 2011 representaba el 16,93% del total, mientras que en el 2014 tuvo una participación de 9,85% (Ver gráfica 5). Este comportamiento se relaciona con la caída de los precios internacionales de varios minerales incluyendo el carbón (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

Gráfica 5. Inversión Extranjera Directa (En Millones de Dólares)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía. (2015). Memorias al Congreso de la República 2014-2015, p.86, Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

El valor de las exportaciones mineras en el 2014 también disminuyó en 4,85% con respecto al 2013, su participación “es de 17,39% en el total de las exportaciones del año 2014 y para el período 2011 a 2014 es de un promedio de 19,26%.” (Ministerio de Minas y Energía, 2014). Esto responde a menores exportaciones de carbón que pasaron de 8.396 millones de dólares en el 2011 a 6.810 millones de dólares para el 2013 (Ver tabla 6). Esto, pese al aumento de producción que en el 2011 correspondía a 85 millones de toneladas mientras que en el 2014 se habían producido 88 millones de toneladas.

Tabla 6. Exportaciones mineras (Millones de dólares FOB)

Actividad		2012	2013	2014 pr
Total minería	2.454,10	12.496,60	10.015,10	9.529,77
Carbón	8.396,90	7.805,20	6.687,90	6.810,06
Ferróniquel	826,60	881,20	680,10	640,59
Oro	2.774,90	3.385,30	2.226,50	1.581,81
Esmeraldas	133,80	122,10	125,60	145,24
Otros minerales metálicos y no metálicos	321,90	302,80	295,00	352,06
Valor de las exportaciones totales del país	56.914,90	60.207,80	58.821,90	54.794,81
Participación minería en total de exportaciones	21,88%	20,76%	17,03%	17,39%
Participación carbón en total de exportaciones	14,75%	12,96%	11,37%	12,43%
Participación ferróniquel en total de exportaciones	1,45%	1,46%	1,16%	1,17%
Participación oro en total de exportaciones	4,88%	5,62%	3,79%	2,89%
Participación esmeraldas en total de exportaciones	0,24%	0,20%	0,21%	0,27%
Participación otros en total de exportaciones	0,57%	0,50%	0,50%	0,64%

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. (2015). Memorias al Congreso de la República 2014-2015, p.87, Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Comparando las cifras de los períodos 2002-2010 y 2010-2015, se encuentra que, en el primer período, en un contexto de boom de las commodities, se consiguió promover la minería del carbón mediante la promoción de IED, pero a partir del 2012 y pese a mayores rubros de producción, la inversión extranjera y las exportaciones disminuyeron como producto de la caída de los precios de los minerales.

Este cambio en la tendencia se da a pesar de que los Planes de gobierno de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos manejan una visión similar en la que el desarrollo está supeditado al crecimiento económico y este se consigue facilitando el libre mercado. En consecuencia, el rol del Estado se circunscribió a facilitar las condiciones para la inversión privada. Bajo estos

postulados, ambos gobiernos promovieron la IED en la minería, especialmente en la minería del carbón a la que se denominó en el PND de Juan Manuel Santos como locomotora de desarrollo.

En este marco la Política Minera desde el 2002 hasta el 2015 buscó: 1. reducir la intervención directa del Estado en las actividades extractivas mediante la liquidación de empresas industriales y comerciales del estado; 2. Disminuir los requisitos y trámites para otorgar títulos mineros a través de reformas normativas e institucionales; 3. Focalizar la acción de las entidades estatales en el estudio geológico, la ejecución de trámites y la fiscalización de la actividad minera.

Aunque en los Planes Mineros aparecen como líneas estratégicas la creación de encadenamientos productivos con actividades conexas y el agregar valor a la actividad minera, las acciones emprendidas se limitaron a reformas administrativas y procedimentales con el objetivo de facilitar la concesión de títulos mineros. Esto favoreció especialmente a las grandes empresas transnacionales, mientras que la pequeña minería permaneció en la informalidad y en choque con los grandes proyectos. Es así como la política minera (2002-2015) se distancia de la perspectiva estructuralista en la cual el Estado se concibe como un actor fundamental que interviene y coloca esfuerzos científicos y tecnológicos para agregar valor a los minerales, crear nuevos sectores productivos, y generar encadenamientos productivos.

5.2. Trayectoria de funcionarios y conflicto de intereses: la puerta giratoria en la institucionalidad pública minera

En este apartado se indagó en el origen y trayectoria de los funcionarios que ocuparon los cargos de dirección más importantes en el Sector de Minas y Energía⁵⁹ desde el año 2001

⁵⁹ La Rama Ejecutiva del Estado Colombiano está organizada por 24 Sectores Administrativos, el Sector Minas y Energía está integrado por el Ministerio de Minas y Energía y por entidades adscritas y vinculadas. En este análisis se tiene en cuenta el Ministerio de Minas y Energía y las entidades adscritas que ejercen funciones relacionadas

hasta el 2015 para identificar los casos de puertas giratorias. De esta manera se revisaron los cargos de Ministro(a) de Minas y Energía, Viceministro(a) de Minas, Director(a) de la UPME, Director (a) del SGC (anteriormente INGEOMINAS) y Presidente(a) de la Agencia Nacional de Minas. A continuación, se describen las entidades y dependencias a las que pertenecen estos cargos directivos.

La cabeza institucional del sector es el Ministerio de Minas y Energía, cuyo cargo de dirección más alto es el de Ministro, empleo de libre nombramiento y remoción nombrado por el Presidente de la República. A su vez el Ministerio de Minas y Energía cuenta con dos Viceministerios: Viceministerio de Minas y Viceministerio Energía. Para el cumplimiento de los propósitos de esta tesis se tiene en cuenta el cargo de Viceministro de Minas que es responsable de la formulación de la política minera del país. Su nombramiento lo realiza el Ministro de Minas y Energía, cuenta con tres entidades adscritas y vinculadas: la Unidad de Planeación Minero-Energética, la Agencia Nacional de Minería y el Servicio Geológico Colombiano (antes INGEOMINAS).

La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) fue renombrada así por el Decreto 2119 de 1992 y es un órgano adscrito al Ministerio y encargado de la producción y divulgación de la información para la toma de decisiones y formulación del Plan de Minería del país. Además, determina los precios de referencia para la liquidación de las regalías y administra el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). El cargo de Director (a) es seleccionado y nombrado por el Presidente de la República.

La Agencia Nacional de Minería, es una unidad adscrita al Ministerio creada en el 2011 a través del Decreto 4134 del 2011, cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, y

con la minería estas son: Agencia Nacional de Minas, Unidad de Planeación Minero Energética y Servicio Geológico Colombiano.

autonomía financiera y técnica, su función principal es la concesión de títulos mineros (en el 2012 concedió 680 títulos mineros y en el 2013, 640)⁶⁰, además: promueve, administra y hace seguimiento a los contratos de concesión de títulos mineros; apoya los procesos de consulta previa a los grupos étnicos; reserva áreas de potencial minero. El nombramiento del Presidente (a) de la Agencia lo realiza el Presidente de la República.

En el 2011 con el decreto 4131 cambia la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) de establecimiento público a Instituto científico y técnico y se le denomina como Servicio Geológico Colombiano (SGC) responsable de la investigación científica y aplicada del potencial de recursos mineros del subsuelo del territorio nacional. El nombramiento del Director (a) lo realiza el Presidente de la República.

Puertas giratorias en el sector público minero 2002-2010: Gobierno Uribe

En los cargos directivos del sector público minero del 2002 al 2010 se hicieron 10 (diez) nombramientos distribuidos de la siguiente manera: dos (2) Ministros de Minas y Energía; dos (2) viceministros de minas; cuatro (4) directores de la UPME y dos (2) directores de INGEOMINAS. En seis de estos nombramientos se distinguen casos de puertas giratorias, la mayoría de los funcionarios nombrados provenían del sector privado. A continuación, se detalla la trayectoria de los funcionarios, el tipo de puerta giratoria de acuerdo a la clasificación de Castellani (2018), y los riesgos asociados a dicha trayectoria.

Ministros

Luis Ernesto Mejía Castro y Hernán Martínez Torres nombrados por Álvaro Uribe Vélez como Ministros de Minas y Energía (Mejía Castro ocupó este cargo del 2002-2006 y

⁶⁰ Anteriormente esta función era desempeñada por INGEOMINAS

Martínez Torres del 2006 al 2010), provenían del sector privado y ambos después de su ejercicio como Ministros fueron contratados por empresas privadas del sector minero energético.

Mejía Castro, era gerente de la empresa Baterías MAC⁶¹ y después de su cargo público se ha desempeñado en varias juntas directivas de empresas del sector minero energético entre estas PROMIGAS (empresa de gas natural) y la Fundación Cerrejón para el progreso de la Guajira⁶². A esta trayectoria se asocian los siguientes riesgos:

- **Apropiación del conocimiento.** Empresas del sector de minas y energía como PROMIGAS pudieron apropiarse de información y conocimiento específico del funcionamiento del Estado.
- **Soborno diferido.** Del proceso de liquidación de CARBOCOL y MINERCOL liderado por Mejía Castro se benefició la empresa Cerrejón Zona Norte⁶³ que luego nombraría como miembro de la Junta Directiva de su fundación. Así, las decisiones y acciones tomadas por el funcionario pudieron haber sido producto de la oferta de un cargo al finalizar el período en el sector público.

Por su parte Hernán Martínez, se desempeñaba en el sector privado como presidente de Intercor (filial de EXXON) que junto con Carbocol en 1975 inició la exploración y explotación del proyecto Cerrejón norte, en el 2002 vende la participación de Intercor al consorcio carbones de Cerrejón Limited. Un año después de su ejercicio como Ministro se convierte en presidente de la Junta Directiva de Pacific coal resources (subsidiaria de la empresa petrolera Pacific rubiales) y en el 2012 es nombrado su director ejecutivo, esta empresa explota las minas de carbón: Cerrolango norte, Caypa y Barrancas ubicadas en la Guajira y Becerril en el César.

⁶¹ Industria de baterías para automotores fundada en 1968 en Colombia.

⁶² La fundación Cerrejón para el progreso de la Guajira fue creada por el Consorcio Cerrejón.

⁶³ La empresa Cerrejón Norte se benefició de la liquidación de las empresas públicas porque se le transfirió la antigua participación del Estado en la mina de la Guajira y porque la desaparición de la actividad empresarial del Estado permitió la expansión de la empresa e en la Guajira.

Adicionalmente desde febrero del 2011 se integró al sector privado aurífero como parte de la Junta Directiva primero de la empresa Medoro y posteriormente de Gran Colombia gold (sus accionistas mayoritarios son Serafino Lacono y Miguel de la Campa los mismos de Pacific Rubiales). A esta trayectoria se asociaron los siguientes riesgos:

- **Soborno diferido.** Durante su gestión se cede a Pacific Rubiales la participación en Campo Rubiales, campo que tiene una superficie de 61.046 hectáreas, en los que se encuentran más de 80 pozos en producción. A su vez se implementó el sistema de expansión de oleoductos construyendo un oleoduto de 235 km para transportar el crudo de este campo petrolero al terminal de Coveñas en el mar Caribe. Estas decisiones pudieron estar influenciadas por Pacific Rubiales que luego lo haría miembro de la junta directiva en su filial carbonera Pacific coal y también de Gran Colombia gold que también se vio favorecida durante su gestión con la concesión del título explotación de oro en el Nordeste de Antioquia clasificado en el 2005 como Distrito minero.
- **Conflicto de interés.** Estando como presidente de Intercor lideró la venta de su participación al consorcio Cerrejón conformada por tres empresas con múltiples títulos mineros en el país. Durante su gestión se favoreció a las empresas mineras con la concesión acelerada de títulos mineros (escándalo conocido mediáticamente como la piñata de títulos mineros).

Estas puertas giratorias no coinciden con la tipología propuesta por Castellani (2018), porque estos funcionarios no retornaron al sector público, dando cabida a una cuarta tipificación que se denominó como *mixta*, antes de ejercer el cargo público se desempeñaban en el sector privado y después retornaron a este sector. Se denomina mixta porque es un caso en el que se presenta puerta de entrada y puerta de salida.

Viceministros

En este cargo sólo se encontró un caso de puerta giratoria, la ex viceministra Silvana Gaiimo Chávez quién se había desempeñado en el sector privado en la Cámara de Comercio de Cartagena, asesora de la Sociedad Portuaria Regional de la misma Ciudad, así como Gerente y Directora de Proyectos de Tecnurbe. En el sector público tenía un antecedente como Directora de Planeación de la Alcaldía Mayor de Cartagena. De esta manera se puede clasificar como una puerta giratoria recurrente, en tanto ha estado en cargos en la administración pública y en el sector privado.

En su gestión como viceministra no se encontraron indicios de haber favorecido directa o indirectamente al gremio de comerciantes de la ciudad de Cartagena. Sin embargo y en acuerdo con Castellani (2018) el nombramiento de una funcionaria sin experiencia en el sector minero, proveniente de un gremio influyente a nivel nacional y regional genera desconfianza porque abre la posibilidad de que este sector intervenga en las decisiones públicas o sea beneficiado. A esta situación Castellani (2018) lo distingue como captura aparente.

Directores de la UPME

La dirección de la UPME del 2002-2004 estuvo a cargo de Juan Villaruel Toro que posteriormente se desempeñó como director de INGEOMINAS hasta el 2007, por lo cual este caso será desarrollado en las puertas giratorias de INGEOMINAS.

La siguiente puerta giratoria se da con Ricardo Rodríguez Yee, director de la UPME de 2009 al 2010, antes de ser nombrado como director de la UPME se desempeñaba como gerente de Cedelca (2007-2009), empresa privada de distribución, generación y comercialización de energía eléctrica en el departamento del Cauca. También como jefe de planeación, subgerente comercial y gerente de la empresa de energía de Cundinamarca (2002-2004). Participó como representante legal en nombre del gobierno de Colombia en la privatización de diferentes

empresas de energía. Después del 2010 fue nombrado director asociado de K-tion S.A.S empresa de consultoría para las industrias minera, petróleo, gas, energía y biocombustibles. De 2013 a 2015 se convierte en asesor y posteriormente Contralor delegado para el sector de minas y energía actualmente es Vicecontralor general. Atendiendo a lo anterior este es un caso de puerta giratoria recurrente en la que se asocian los siguientes riesgos:

- **Apropiación de conocimiento.** Como director de la UPME manejaba información privilegiada sobre la planeación del sector minero energético que paso a la empresa consultora minera de K-tion S.A.S.
- **Captura cultural.** Al venir del sector privado energético este puede verse favorecido porque el director del organismo encargado de la planeación comparte un conjunto de creencias y visiones propias del sector privado energético.

Dirección de INGEOMINAS

Juan Villaruel Toro fue director de INGEOMINAS del 2007-2010. Después de su renuncia fue nombrado como director operativo de la empresa Gramalote, filial de la empresa minera Anglo gold Ashanti en Colombia. Esto constituye un caso de puerta de salida que implica los siguientes riesgos asociados:

- **Sobornos diferidos.** Para la época INGEOMINAS era la responsable de la concesión de títulos mineros, durante la gestión de Villaruel se concedieron títulos a Anglo Gold Ashanti por casi ocho millones de hectáreas para explotación, incluyendo titulación en zonas naturales en las que está prohibida la minería. Es así como su período como director de INGEOMINAS coincide con la expansión de Anglo Gold Ashanti.

- **Apropiación de conocimiento.** Villaruel manejaban información privilegiada de planeación y titulación minera al haber sido director de la UPME y de INGEOMINAS, con la contratación de Villaruel este conocimiento fue apropiado por AngloGold Ashanti.

El siguiente caso de puerta giratoria es el de *Mario Ballesteros Mejía*⁶⁴ quién dirigió la entidad de 2007-2010, aunque no provenía del sector privado minero energético había ocupado cargos en el sector financiero y privado. Este es un caso de puerta giratoria que implica una captura estatal aparente, dado que no se encontró que el sector financiero se haya beneficiado directa o indirectamente con las decisiones del director de INGEOMINAS, pero su proveniencia da lugar a considerar que este gremio podía influir sobre sus decisiones.

En el **Anexo 1** se presenta un cuadro resumen de los casos de puerta giratoria en el Sector público Minero con los riesgos asociados durante el período 2002-2010. Como se puede observar en todos los cargos directivos de la institucionalidad pública se encontraron casos de puertas giratorias de los tipos convencionales (salida, entrada, recurrente) y dos correspondientes a una nueva tipología mixta que surge a raíz del estudio. Se puede aseverar que, durante el período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, más de la mitad de los nombramientos presentan casos de puestas giratorias, siendo frecuente que los funcionarios provengan de empresas privadas del sector minero energético.

Finalmente, vale la pena señalar que desde el medio periodístico la Silla Vacía se ha señalado que durante el gobierno de Uribe Vélez varios funcionarios que hicieron parte de sectores administrativos distintos al Minero-Energético también pasaron a ser parte de la

⁶⁴ Ballesteros fue inhabilitado por 11 años para ejercer cargos públicos por la contratación de la institución "Alma Mater" para realizar la interventoría de varios convenios de proyectos sin que esta institución pudiera cumplir las obligaciones contractuales, lo que le implicó subcontratar a particulares.

nómina de grandes empresas mineras⁶⁵. Con lo cual, se evidencia un vínculo estrecho entre la administración pública y las grandes empresas mineras (especialmente extranjeras), como se ha venido desarrollando esta tendencia contiene distintos riesgos que perjudican o colocan en duda la capacidad autónoma del Estado para tomar decisiones en beneficio de la sociedad y especialmente de quienes habitan los territorios mineros. Esta tensión se materializa en los conflictos mineros que serán desarrollados dentro de este mismo capítulo en el punto 5.3.

Puertas giratorias en el sector público minero durante 2010-2015: Gobierno Santos

En el período 2010-2015 sobresale la alta rotación dentro del sector público minero. Los cargos de Ministro y viceministro fueron ocupados por 5 personas distintas, es decir en promedio un ministro y un viceministro de minas por año. El cargo de director(a) de la UPME fue ocupado por tres personas diferentes. La Agencia Nacional de Minas también tuvo una rotación alta con 3 presidentes desde el año de su creación 2013 hasta el 2015. La entidad con la dirección más estable, fue el SGC dirigida por Oscar Eladio Paredes desde el 2010 hasta el final del período estudiado.

Lo anterior quiere decir que en el período comprendido entre 2010-2015 en el sector público minero se dieron 17 nombramientos en cargos de dirección. En 4 de estos se identificaron puertas giratorias, ninguna de estas en el cargo de Ministro ya que la mayoría de ministros pertenecían a partidos políticos que acompañaron la primera campaña presidencial de Santos o como en el caso de Mauricio Cárdenas se había desempeñado anteriormente en cargos públicos.

Viceministros de Minas

⁶⁵ En el siguiente link se puede ver el reporte de puertas giratorias realizada por la Silla Vacía: <https://lasillavacia.com/historia/los-expertos-de-la-administracion-uribe-se-cotizan-en-las-empresas-mineras-22761>

Henry Medina fue viceministro desde el 2011 al 2013, anterior a su cargo se había desempeñado en cargos directivos en la multinacional British Petroleum (BP) y también como miembro de la junta directiva Ocesa SA y de Transgas de Occidente SA. En 2013 después de salir del sector público crea su propia empresa consultora -MEGO Estrategias- para el sector de hidrocarburos. Además, es miembro de la junta directiva de la refinería Reficar, de Cenit y de ISA. Esta trayectoria corresponde a una puerta giratoria mixta que entraña los siguientes riesgos:

- **Captura cultural.** Medina provenía de empresas petroleras y aunque estas no fueron beneficiadas por sus decisiones ya que el viceministro está encargado del tema minero y no petrolero, las empresas petroleras se ven representadas dentro del ministerio por un viceministro que comparte sus valores, creencias e ideas respecto al mercado de los hidrocarburos.
- **Apropiación del conocimiento.** En su paso por el sector público como viceministro adquirió información privilegiada que luego queda a disposición del sector privado, tanto en la empresa consultora que constituye, como siendo parte de las juntas directivas de empresas del sector energético.

También se encontró el caso del viceministro de César Díaz Guerrero nombrado en el año 2013, un año antes de su nombramiento era representante de la Cámara Colombiana de Minería que agremia a las empresas y personas naturales extranjeras y del país que realizan la actividad minera. A su vez estuvo vinculado en la gerencia de diferentes empresas privadas mineras como Minerales Colombo Americanos, Carbones Coquizables de Colombia, Inversiones Mineras Diger Ltda y consultor de West Hawk Development y Lategra Gold Corp. Adicionalmente cuenta con experiencia en el sector público vinculado al Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Ministerio de Transporte, Registradora General de la Nación y Canal

Capital. Su trayectoria corresponde a una puerta giratoria recurrente que implicó los siguientes riesgos:

- **Conflictos de interés y captura de la decisión estatal.** El gremio minero (la Cámara Colombiana de Minería) se vio representado por el viceministro, y pudo ser favorecido sin la existencia de sobornos o prebendas. Adicionalmente puede que las decisiones buscaran el beneficio de las empresas mineras, sin que necesariamente se persiguiera el bienestar de la sociedad en su conjunto. Es importante recordar que en este período se llevó a cabo el Plan de descongestión de solicitudes mineras: de 15 mil propuestas de contratos de concesión, en el período 2013-2014 se otorgaron 1.515 títulos, es decir, 10% de las solicitudes resueltas.
- **Apropiación del conocimiento.** En su paso por el sector público como viceministro pudo adquirir información privilegiada del sector que luego se pondría a disposición del sector privado a través de su empresa consultora.

Dirección de la UPME

En la dirección de la UPME se encontró una puerta de salida con el caso de *Óscar Julián Imitola Acero* nombrado como director de la UPME en el 2010 por el presidente Juan Manuel Santos, posterior a su cargo se convierte en consultor del sector de energía. Actualmente es director de proyectos empresariales de ESCO (Empresa de servicios energéticos), esta puerta implica un riesgo de apropiación del conocimiento.

Presidencia de la Agencia Nacional de Minas

Natalia Gutiérrez Jaramillo fue nombrada en el 2014 y representa un caso de puerta recurrente, anterior a su cargo se desempeñaba en el sector hidrocarburos privado como gerente financiera de Winchester Oil and Gas S.A, a su vez en el sector financiero como gerente de

Cygnus Project S.A. En el sector público había ocupado cargos en el Ministerio de Minas y Energía y en el Ministerio del interior. Actualmente es presidente ejecutiva de la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica. En esta trayectoria no se identificaron riesgos directos, dado que las funciones a su cargo hacían referencia específicamente a la minería, por lo cual el paso a la Asociación no podría relacionarse con beneficios a cambio de decisiones tomadas en el ejercicio de su cargo. Por otra parte, el conocimiento adquirido en su paso por el sector público no tiene que ver con la generación de energía eléctrica.

El **Anexo 2** presenta un cuadro que resume los casos de puerta giratoria durante el período 2010-2015 y donde resalta que a pesar de que en este período se realizaron más nombramientos que en los 8 años de gobierno de Uribe Vélez, los casos de puertas giratorias fueron menos. El riesgo más común que se asocia a estos casos fue la apropiación de conocimiento y no se identificaron posibles casos de sobornos diferidos.

Así, al aplicar al Sector Público minero colombiano la tipología diseñada por Castelani (2018) se encontró que hubo diez casos de puertas giratorias en los cargos directivos del sector en el período comprendido entre 2002-2015, clasificados de la siguiente manera: cuatro casos de puertas recurrentes, posicionándose como el caso más frecuente; seguidas por 3 casos de *puerta giratoria mixta*, tipo de puerta que surge a partir del estudio y que se suma a la tipología de Castelani; Un caso de puerta giratoria de entrada y 2 puertas giratorias de salida.

La mayoría de los funcionarios (6) cuya trayectoria presenta puertas giratorias fueron nombrados en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez. Mientras que en el período 2010-2015 que corresponde a la presidencia de Juan Manuel Santos, se registraron cuatro puertas giratorias, ninguna en el cargo de Ministro de Minas y Energía y dos de estas en el cargo de viceministro(a) que es elegido por el Ministro(a) y no por el Presidente de la República. Estos nombramientos evidenciaron que durante la presidencia de Uribe Vélez se valoró positivamente la trayectoria

en el sector privado y se le consideró como un factor importante en la selección de funcionarios. En el caso de Juan Manuel Santos, el factor influyente fue la pertenencia a partidos políticos que apoyaron su candidatura presidencial⁶⁶, esto posiblemente se relaciona con la alta rotación que sufrió el sector.

En conclusión y retomando el primer apartado de este capítulo, la influencia de las empresas privadas en el sector público minero energético es significativa, en primer lugar, los Planes Nacionales de Desarrollo desde el 2000 han vinculado la productividad y evolución de la minería únicamente al flujo de Inversión Extranjera Directa, por lo tanto, las decisiones y regulaciones tienden a beneficiar a las transnacionales mineras. En segundo lugar, como se explicó en los anteriores párrafos las puertas giratorias entrañan distintos riesgos para el sector público: con las puertas de entrada y mixtas las empresas privadas minero energéticas han tenido representación directa en la toma de decisión de las entidades que regulan su actividad; con las puertas de salida el conocimiento específico propio del funcionamiento del Estado es apropiado por la empresa y puesto en función de maximizar los beneficios privados más que el bienestar general. El riesgo general de estas situaciones es que las decisiones tomadas por el sector público minero energético se alejen del interés público y respondan especialmente a los intereses de las empresas mineras transnacionales.

5.3. Legitimidad: conflictividad social en los proyectos de minería del carbón en la Guajira y el Cesar

En el ítem 2.4 se expuso porque los proyectos de minería de carbón desarrollados por Cerrejón y Drummond son los más importantes a nivel nacional, regional y local. Teniendo en

⁶⁶ Juan Manuel Santos apoyó su candidatura presidencial del 2010 en una coalición entre los partidos políticos cambio radical, partido conservador y partido liberal, a esta unión se le conocería como “Unidad Nacional”, esto le permitió contar con mayorías en el Congreso y fue criticado por los partidos de oposición que denunciaron que el apoyo parlamentario estaba influenciado por prácticas clientelares, entre estas las cuotas burocráticas y los cupos indicativos (auxilios parlamentarios).

cuenta esto, en esta dimensión se revisó la aceptación de la comunidad a los proyectos mineros adelantados en la Guajira y el Cesar por estas empresas transnacionales.

En un trabajo anterior (Tibocha Avellaneda, 2019) señalamos que en el período 2001-2015 se presentaron diez conflictos sociales relacionados con el Cerrejón, la mayoría durante el 2010-2015. En la **tabla 7** se encuentran discriminados los conflictos según las modalidades de lucha, los actores sociales que protagonizan la disputa y los motivos.

Tabla 7. Conflictos sociales relacionados con el proyecto minero Cerrejón (Guajira, Colombia)

Año	Modalidad de lucha	Actores	Motivos
2001	Resistencia civil	Comunidad campesina afrodescendiente de Tabaco	Tierra/Vivienda: Desplazamiento y desalojo
2007	Huelga y toma	Trabajadores mineros	Derechos laborales
2011	Huelga	Sindicatos Cerrejón	Derechos laborales
2012	Bloqueo	Indígenas wayuu	Derecho a consulta previa
2012	Movilización	Estudiantes, comunidades indígenas, sindicatos, sociedad civil.	Ambientales: Desviación del río ranchería
2013	Huelga	Sindicatos Cerrejón	Derechos laborales
2014	Plantón	Indígenas wayuu	Tierra/Vivienda: Desplazamiento y desalojo
2015	Movilización	Estudiantes, comunidades indígenas, sindicatos, sociedad civil.	Ambientales: Desviación del arroyo Bruno
2011	Movilización	Comunidad del municipio Tamaquitos II	Tierra/Vivienda: Desplazamiento y desalojo
2014	Bloqueo	Trabajadores de empresa de seguridad (Contratistas)	Derechos Laborales

Fuente: Tibocha Avellaneda, J. P. (2019). El extractivismo del carbón en la Guajira (Colombia): dimensiones para la comprensión de su impacto social. Revista Propuestas para el Desarrollo.

La concesión de títulos mineros a Cerrejón se efectuó en la década de los 80 antes de que Colombia ratificara el convenio 169 de la OIT que ordena a los Estados la consulta a los pueblos “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de

afectarles directamente” (Vargas Valencia, 2013, p. 262) y de la sentencia C-461 2008 de la Corte Constitucional que la respalda. Esto generó un nudo conflictivo, en tanto las comunidades indígenas fueron desplazadas sin una compensación o reparación concertada, dividiéndolas en 26 resguardos indígenas.

Algunas de las afectaciones del Cerrejón en la comunidad indígena son: pérdida de territorio, contaminación del agua y el aire, disminución del cauce del río para el consumo, afectación a los cultivos agrícolas⁶⁷ (Tibocha Avellaneda, 2019). En el 2012 los indígenas wayuu impulsados por la nueva normatividad y ante la pretensión del Cerrejón de desviar el río Ranchería para acceder a las reservas del carbón subyacentes se movilizaron exigiendo la consulta previa.

Por su parte los campesinos han utilizado la resistencia civil y la movilización para evitar la expropiación de sus terrenos. Como señalé en el artículo *“El extractivismo del carbón en la Guajira (Colombia): dimensiones para la comprensión de su impacto social”* (Tibocha, 2019) la respuesta del Estado ante estas acciones ha variado, por ejemplo, en el caso del municipio de Tabasco se llevó a cabo un desalojo forzoso con enfrentamientos entre el campesinado y la fuerza pública⁶⁸. Mientras que en el caso del municipio de Tamaquitos no hubo enfrentamiento con la fuerza pública, y se llevaron a cabo acuerdos y negociaciones con los campesinos, indígenas y comunidad afrodescendiente, llegando a una compensación y reubicación más concertada, además se realizó una consulta independiente autogestionada, para mostrar la

⁶⁷ Para ampliar la información sobre la afectación del agua y el aire se puede consultar el capítulo 5 del informe Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos (Olivero Verbel, Caballero Gallardo, & Gerrero Castilla, 2013) y el Informe especial: minería, conflictos agrarios y ambientales en el sur del Guajira (CINEP, 2016). Para ver los testimonios de la comunidad indígena wayuu se puede revisar el documental Mushaisha disponible en el link: https://www.youtube.com/watch?v=_xz01i3ZRRY&t=2249s

⁶⁸ El vídeo ‘cómo se desalojó la comunidad de Tabaco en la Guajira’ muestra el proceso de desalojo: <https://www.youtube.com/watch?v=jXq72P9GJU0>

oposición de la comunidad a la minería a gran escala en el territorio (Agencia de Prensa Rural, 2014).

Por último, los trabajadores mineros han desarrollado huelgas frente a desacuerdos sobre el salario, las prestaciones en salud y educación. Por otra parte, en el 2014 los contratistas bloquearon la línea férrea por el cambio de empresa de seguridad de Cerrejón que dejaba sin empleo a 140 personas (Tibocha Avellaneda, 2019). Los trabajadores mineros son quienes más se movilizaron durante el período de estudio, dado que no sólo defienden sus derechos laborales, sino que se suman a las demandas de las comunidades indígenas y campesinas respecto a la conservación del cauce del río Ranchería (Tibocha Avellaneda, 2019).

En el Departamento de Cesar según los datos recabados durante el período de estudio (2001-2015) se encontraron 13 conflictos sociales relacionados con Drummond. En la **tabla 8** se puede apreciar la modalidad de lucha, los actores sociales involucrados y los motivos.

Tabla 8. Conflictos sociales relacionados con Drummond en el Cesar

Año	Modalidad de lucha	Actores	Motivos
2001	Huelga	Sintramienergetica	Derechos humanos, derechos laborales
2002	Demanda	Sintramienergetica	Derechos Humanos
2006	Huelga	Sindicatos	Derechos humanos, derechos laborales
2008	Huelga	Sintramienergética	Derechos laborales
2009	Huelga	Trabajadores Drummond-sindicatos	Derechos laborales
2009	Movilización	Sindicatos	Derechos humanos.
2010	Huelga	Sintramienergetica	Derechos laborales
2013	Movilización/Tutela	Habitantes corregimiento Loma	Medio ambientales
2013	Huelga	Sintramienergética	Derechos laborales
		Asociación de empleados enfermos	
2013	Denuncias	Drummond	Derechos humanos
2014	Demanda	Pescadores	Derechos laborales, medioambiente
2014	Huelga	Contratistas Drummond (Dimantec)	Derechos laborales
2015	Demanda	Campeños	Restitución de tierras

Fuente: Elaboración propia con base a distintos informes académicos.

De acuerdo a lo anterior, la conflictividad social tiene como actor principal a los sindicatos que utilizan la huelga como modalidad de lucha ante el asesinato y amenazas a líderes sindicales y como una forma de hacer cumplir los pliegos laborales a la multinacional. Según la información consultada, los sindicatos denuncian el desconocimiento del fuero sindical lo que se refleja en multiplicidad de gremios y acuerdos para fragmentar a los trabajadores, además como se verá en el punto 7.2 sobre el empleo generado por Drummond, las acciones violentas hacia los trabajadores sindicalizados han afectado negativamente la intención de afiliarse a los sindicatos.

Las acciones violentas han sido ejecutadas por grupos paramilitares, pero los trabajadores desconfían de la firma estadounidense y en distintas acciones jurídicas (ante la justicia colombiana y estadounidense) alertan sus vínculos con estos actores armados ilegales⁶⁹. La justicia norteamericana representada por la Corte norteamericana de Alabama absolvió a Drummond de la responsabilidad por la muerte de los sindicalistas⁷⁰. Por su parte, en el 2013 la justicia colombiana condena al empresario Jaime Blanco Maya ex contratista de la empresa carbonífera Drummond como autor intelectual del asesinato de sindicalistas en el 2001⁷¹.

Desde una perspectiva comparada, durante el período de estudio se han generado más conflictos con Drummond que los desatados entre la población de la Guajira y Cerrejón, esto se relaciona con la presencia de grupos armados ilegales en el Cesar. En el caso de Cerrejón los motivos de conflicto han sido el desplazamiento de las comunidades, la desviación del cauce natural de los ríos, y los derechos laborales de los trabajadores. En Drummond los derechos laborales también han sido motivo de conflicto, sobresale distintivamente la violación de los derechos humanos de los trabajadores, y el tema ambiental no ha sido producto de controversia. Los puntos en común son: 1. los trabajadores mineros son los actores centrales y 2. la movilización y la huelga suelen ser los mecanismos predominantes para pronunciarse, aunque en el caso del Cesar también se han utilizado mecanismos jurídicos como la demanda.

A lo largo del capítulo 5 buscábamos identificar si el Estado contaba con capacidad política para la toma de decisiones en el sector minero energético. Para este fin retomamos el concepto de capacidad política planteado por Repetto (2004) en el que hace énfasis en los

⁶⁹ En el siguiente link se puede ver la evolución del caso de asesinato de líderes sindicales de Drummond en el 2001: <https://www.ocmal.org/caso-drummond-multinacional-estadounidense-implicada-en-el-asesinato-de-sindicalistas-colombianos/#:~:text=por%20los%20Paramilitares,-,Los%20trabajadores%20de%20la%20multinacional%20Drummond%2C%20Valmore%20Locarno%20Rodr%C3%ADguez%20y,camioneta%20Ford%20de%20color%20lobo>

⁷⁰ En este link se encuentra la nota periodística sobre la absolución de Drummond por la justicia norteamericana: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3654615>

⁷¹ En este link se puede ver la sentencia condenatoria al ex empresario Jaime Blanco Maya: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/110013107011-2011-0026-Jaime-Blanco-Maya.pdf>

intereses que se ven representados y beneficiados en esta toma de decisiones. De esta manera se establecieron dimensiones para analizar la toma de decisiones: 1. Los proyectos de gobierno que indican los fines de la política minera; 2. La trayectoria y origen de los funcionarios que ocupan cargos directivos son un indicador del grado de autonomía de las entidades del sector público minero-energético; 3. La legitimidad social de los proyectos mineros indica la aceptación de la sociedad a las decisiones tomadas por el Estado.

Los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Mineros desde el 2000 plantearon una estrategia de desarrollo/crecimiento/progreso mediante la promoción de Inversión Extranjera Directa en la minería, que requirió: la liquidación de empresas industriales y comerciales públicas (Minercol, Carbocol), la enajenación de la participación Estatal en proyectos mineros, la reestructuración de INGEOMINAS para facilitar la concesión de títulos mineros, y la reducción de funciones de planificación. Como efecto el Estado se retiró de la producción directa del carbón y tomó un papel de regulador y facilitador de la IED.

Bajo este marco las empresas transnacionales mineras se convirtieron en actores centrales de la minería en Colombia. Esto en primer lugar por las facilidades para acceder a títulos mineros y por la intención explícita de los gobiernos de promover su ingreso a la producción de carbón. En segundo lugar, porque a través de las puertas giratorias pudieron incidir en la toma de decisiones del sector público minero; llama la atención que desde 2000-2015 los Ministros de Minas y Energía, los Viceministros de minas y los Directores de las entidades adscritas provienen de alguna empresa privada del sector minero energético o/y después de su cargo son parte de la junta directiva de las empresas a las que beneficiaron con sus decisiones, o se convierten en consultores y abogados de estas empresas. Es de subrayar que este período correspondió con una alta concesión de títulos mineros y en consecuencia la expansión de la actividad minera.

Por otra parte, la conflictividad social muestra que la concesión de títulos mineros no ha tenido en cuenta a las comunidades y que las empresas transnacionales tienen amplias libertades que chocan con los derechos sociales y económicos de quienes habitan los territorios. Las comunidades han denunciado: el agotamiento de las fuentes hídricas e intención de desviar los ríos; El desplazamiento de campesinos, afrodescendientes e indígenas que reclaman la restitución de las tierras y el derecho a la consulta previa; y en el caso del Cesar con la desconfianza hacia Drummond por las acciones violentas contra los sindicalistas. En los próximos capítulos se evaluará los resultados productivos y socioeconómicos de este andamiaje.

CAPÍTULO 6. APOORTE DE LA MINERÍA DEL CARBÓN A UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

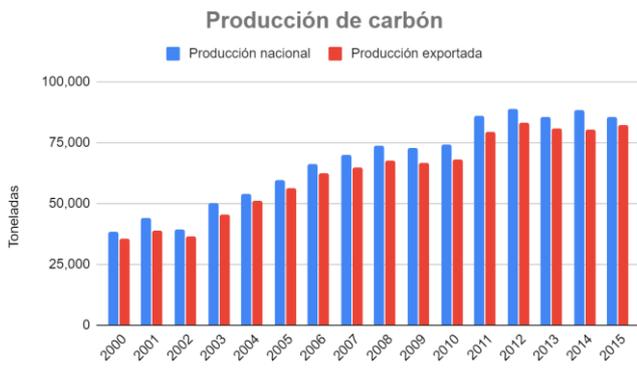
El presente capítulo desarrolla el segundo objetivo de la tesis: evidenciar los cambios de la estructura productiva en los Departamentos mineros y la apropiación y distribución de rentas por parte del Estado. Para esto en la primera parte se encuentra un análisis sobre el nivel de apropiación de la renta minera a través de regalías e impuestos. En un segundo momento se analiza el gasto público por medio de regalías haciendo énfasis en los proyectos de ciencia, tecnología e innovación. Por último, se exponen los cambios de las estructuras productivas de los Departamentos mineros, para ver si a la par del crecimiento de esta actividad se han creado o fortalecido otras.

6.1. Participación del Estado en la minería del carbón

La apropiación de rentas de una actividad productiva por parte del Estado es uno de los aspectos para analizar su contribución hacia una estrategia de desarrollo. En Colombia esta apropiación se da a través de regalías e impuestos, en este apartado se analizan ambas contribuciones y si están en correspondencia con la producción y precios del carbón exportado, explicando las consecuencias fiscales del modelo tributario y del Sistema General de Regalías.

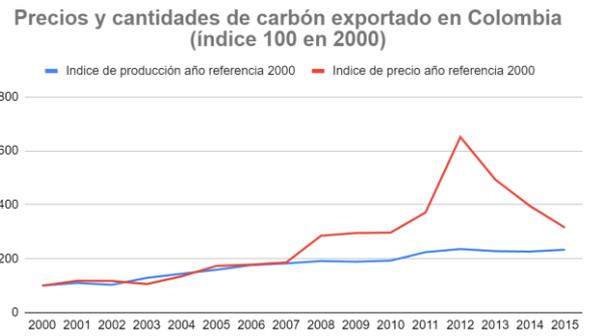
Durante el auge de los precios del carbón el Estado colombiano incentivó la inversión extranjera en este sector acelerando la producción y exportación de este mineral, pasando de exportar 36 millones de toneladas en el 2002 a 83 millones en el 2013 (ver gráficas 6 y 7). Así el carbón se consolidó como el segundo producto de exportación de Colombia y con una producción de 91,1 millones de toneladas el país se ubica como el mayor productor de este recurso en América Latina y cuenta con el mayor porcentaje de reservas probadas en la región (58,7%) (ANM, 2018)

Gráfica 6. Producción de carbón en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2020) y UPME (2020)

Gráfica 7. Evolución de precios y producción de carbón exportado



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2020) y UPME (2020)

Como resultado, la minería del carbón se convirtió en una fuente importante de ingresos públicos aportando del 2004 a 2013 11,1 billones de pesos de los cuales el 57% corresponde a regalías y compensaciones, el 38% a impuesto de renta, el 4% a otros impuestos y el 1% restante a canon superficial (Ministerio de Minas y Energía, 2014). Sumado a lo anterior el 77,6% de las regalías mineras provienen del carbón.

La contribución de la minería del carbón a las finanzas públicas, en relación a otras actividades (mineras y no mineras) es significativa; sin embargo, para este trabajo es importante determinar si este aporte estuvo en sintonía con el aumento de los precios y de la producción. En la Gráfica 8 se compara el recaudo nacional (a través de regalías e impuestos) con los ingresos por exportación de carbón. Es decir, refleja cuánta renta apropiada directamente el Estado de esta actividad.

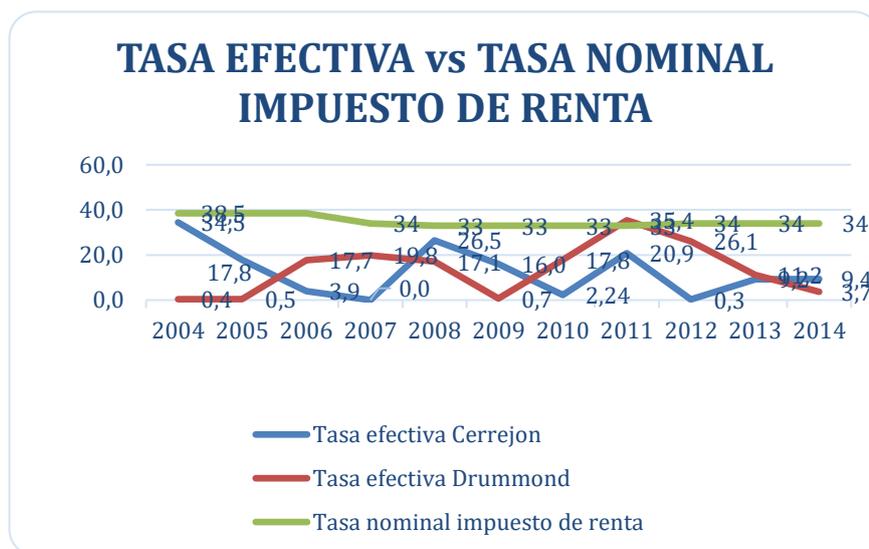
Gráfica 8. Participación del Estado en la renta de la exportación de carbón



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UPME (2020)

En promedio del 2003 al 2013 el Estado se apropió de un 8,14% del total de la renta que produce el país por la exportación de carbón. Durante el 2008-2012, período de mayores precios y cantidades exportadas, se registra una participación promedio de 9,37%, participación que está por debajo tanto de las tasas del impuesto de renta y del valor asignado para las regalías del carbón (10% de la producción). Para ahondar en esta subparticipación se realizó un cálculo de tributación efectiva de las firmas Drummond y Cerrejón (Gráfica 9), empresas que han contribuido aproximadamente al 64% de la producción nacional del carbón durante los diez años de estudio.

Gráfica 9. Tributación de Drummond y Cerrejón



Fuente: Elaboración propia con base a los Estados de resultados financieros de las firmas (Superintendencia de sociedades, 2015)

Según los cálculos realizados a pesar de que la tasa de impuesto de renta está en el orden del 30%, en promedio las firmas aportaron el 13% de sus ingresos al pago de impuestos. Esto como lo advierten Pardo Becerra y Espitia (2015) se relaciona con: la estructura tributaria a nivel nacional, los beneficios tributarios de los que goza el sector, los precios de transferencia y el aumento de costos y gastos operacionales.

Durante el período de estudio (2001-2015) se realizaron 8 reformas tributarias orientadas por la recomendación de organismos multilaterales como el FMI y el BID, cuyo propósito era incrementar el recaudo y mejorar la competitividad para generar empleo, esto sin afectar a los grandes capitales especialmente extranjeros. Algunas de las medidas tomadas fueron: 1. Disminuir los aranceles a las importaciones y sustituirlos por ingresos internos; 2. Reducir la tarifa del impuesto de renta que pasó de 38.5% en el 2004 a 34% en el 2014 y disminuir el impuesto a las ganancias extraordinarias; 3. Aumentar la tarifa y base gravable del IVA (Giraldo, 2009) (Justicia Tributaria, 2013).

Dentro de este esquema, el sistema tributario aplicado a las empresas se caracteriza por un tratamiento diferencial que “presenta desigualdades y distorsiones, en particular cuando se comparan las tasas efectivas de tributación de empresas en distintos sectores de actividad o por la magnitud de sus utilidades” (Justicia tributaria, 2013, p.30), beneficiando a las empresas de mayores activos y utilidades mediante deducciones, rentas exentas, descuentos y gasto tributario.

Como resultado, aunque desde 1985 el recaudo ha crecido pasando de representar el 7,5% del PIB en 1985 a 15,1% en 2014, aún se encuentra por debajo de los países de la OCDE y de otras economías comparables en la región. Según la organización Justicia tributaria (2013) esto guarda relación con: La debilidad de la autoridad tributaria; el decaimiento de las actividades generadoras de riqueza y al aumento de la informalidad; la corrupción; influencia de los sectores empresariales para obtener beneficios tributarios; y una normatividad tributaria inadecuada e inequitativa. Algunas de las medidas tributarias del estatuto tributario que han beneficiado al sector minero son: deducción por depreciación de bienes o actividades productoras de renta, deducción por amortización anticipada de inversiones, descuento de IVA en inversiones a largo plazo, las inversiones amortizables son deducibles como activos fijos.

Álvaro Pardo Becerra (2014) coloca en evidencia que la minería es una de los sectores más favorecidos tanto por medidas generales del Estatuto tributario como por deducciones al impuesto de renta⁷² y beneficios exclusivos del sector minero: deducción del pago de regalías de la renta líquida gravable; incompatibilidad de imposición de tributos locales sobre la explotación de recursos naturales no renovables distintos a las regalías (Pardo Becerra, 2014), importación temporal de maquinaria sin pagar el IVA. A esto se suma que al ser un sector

⁷² Las deducciones al impuesto de renta fueron varias: reducción de un porcentaje del valor de los activos fijos reales del impuesto de renta vigente del 2004-2010; deducción de intereses, donaciones a fundaciones y aportes gremiales; deducción por depreciación de activos fijos y amortización de inversiones.

exportador puede importar bienes y materias primas excluidos de aranceles y el impuesto IVA. En cuanto al impuesto de remesas de utilidades, antes de su desaparición en el 2006, sufrió distintas reducciones pasando del 30% a 7%. En relación al impuesto de renta, según Justicia Tributaria (2013) el sector minero e hidrocarburos redujo su contribución pasando de 28% a 16% durante el período 2007-2009.

Adicionalmente los Tratados de Libre Comercio (TLC) dificultan la toma de decisiones soberanas en las discrepancias jurídicas con las empresas transnacionales mineras. Por ejemplo, en el TLC con Estados Unidos en su capítulo 10 blinda la IED de origen estadounidense, por un lado, se prohíbe dar tratos preferentes a los inversionistas nacionales o regionales sobre la inversión estadounidense. En segundo lugar, se estableció que el Estado no puede exigir o negociar: una cantidad de mercancías de exportación, el uso de insumos nacionales para la producción, la compra de mercancías producidas dentro del territorio, el destino de la producción (mercado interno o en el mercado extranjero); decisiones que quedan a criterio de las empresas norteamericanas.

Sumado a este, los acuerdos comerciales bilaterales que ha firmado Colombia⁷³ adoptan un mecanismo por el cual la empresa inversionista puede someter a arbitraje al Estado Colombiano por considerar que este viola algunas de las consideraciones de libre comercio acordadas. En efecto, varias empresas del sector minero energético han demandado al Estado colombiano en el marco de los TLC firmados con Canadá y Estados Unidos, así para el 2018 de los once casos de controversias internacionales, siete provienen del sector minero energético. Algunos de los casos que concitaron la atención de la opinión pública fueron⁷⁴:

⁷³ Algunos de los países con los cuales Colombia ha firmado Tratados de Libre Comercio son: Canadá, Corea, México, Estados Unidos, Israel, Chile. El listado de acuerdos vigentes, junto con su contenido pueden revisarse en la página oficial: <http://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente>

⁷⁴ En el artículo "Demandas al Estado por tareas minero energéticas suman \$83 billones" del medio periodístico portafolio se referencian estos casos, disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/demandas-contrala-nacion-por-tareas-minero-energeticas-suman-mas-de-83-billones-523929>

- En el 2016 Eco-oro demanda al Estado colombiano, ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, por prohibir la actividad minera en páramos o zonas protegidas acudiendo a la cláusula de inversión del TLC con Canadá, con esta busca una compensación por 764 millones de dólares.
- La multinacional minera Tobie Mining Inc., también el 2016 demandó al Estado Colombiano por 16 mil millones de dólares en el marco del TLC entre Estados Unidos y Colombia por retirarle el título minero en una zona de Parque Natural.
- La empresa Prodeco (subsidiaria de Glencore), también elevó una demanda al CIADI después que la CGR impusiera una multa por cálculo incorrecto del monto regalías, la pretensión de la firma es de 767 millones de dólares, y se ampara en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Suiza.

Por otra parte, la utilización de precios de transferencia es una estrategia usada por las empresas transnacionales que consiste en la venta del carbón por debajo del precio internacional a compañías comercializadoras que “reúnen” en su mayoría dos condiciones: a) pertenecen al mismo grupo económico y b) son creadas en paraísos fiscales” (Pardo Becerra & Espitia, 2015, p. 10). De esta manera las empresas reducen sus ingresos operacionales y por esta vía su renta gravable.

Con el fin de indagar en el uso de precios de transferencia, se realizó un cálculo aproximado del precio implícito del carbón que reportan Drummond y Cerrejón⁷⁵, para esto y siguiendo el estudio realizado por Pardo Becerra y Espitia (2015), se tomaron de los estados financieros los ingresos operacionales de ambas firmas y se dividieron por las toneladas de

⁷⁵ Este es un acercamiento con propósitos académicos que tiene dos dificultades: 1. los ingresos pueden estar relacionados con otras actividades operativas distintas a la comercialización de carbón (Esto explicaría ingresos superiores, pero no menores al precio internacional) y 2. los datos sobre la producción difieren según la fuente, en este caso se tomaron los de los boletines de la Unidad de Planeación Minero energética.

carbón producidas. En las tablas 9 y 10 se observan los ingresos operacionales, el cálculo del precio implícito del carbón y el precio internacional para los años 2004 a 2013.

Según los ingresos operacionales, Cerrejón en cinco (2005, 2006, 2007, 2012, 2013) de los diez años analizados vendió las toneladas de carbón a menor precio que el internacional (ver Tabla 9). llaman la atención que en los años 2012 y 2013 a pesar de que el precio del carbón alcanzó su precio más alto U\$\$ 169 y U\$\$ 127 y se aumentaron las toneladas de carbón producidas, según sus estados financieros los ingresos operacionales de Cerrejón disminuyeron en relación al año 2011. Esto representó una disminución de sus ingresos gravables de aproximadamente el 50%. Algo que podría tener relación con esta situación es que Cerrejón vende el carbón a su empresa comercializadora *CMC coal marketing* que tiene su residencia en Irlanda, país conocido por sus bajas tasas tributarias.

Tabla 9. Cálculo de ingresos del Cerrejón con el precio internacional del carbón

Cerrejón					
Año	Producción miles toneladas	Cálculo de Precio: (Ingresos/Toneladas) en US	Ingresos operacionales registrados miles de pesos	Precio internacional US	Cálculo de ingresos: Producción*Precio Internacional
2004	14674	39,61	\$ 1.527.954.131	35,11	\$ 1.354.198.626
2005	18782	33,52	\$ 1.461.739.272	45,16	\$ 1.969.076.489
2006	19003	37,53	\$ 1.682.604.669	46,37	\$ 2.078.642.684
2007	19002	44,93	\$ 1.772.754.918	48,42	\$ 1.910.300.338
2008	17983	92,79	\$ 3.282.416.092	74,28	\$ 2.627.620.767
2009	15882	92,81	\$ 3.174.297.612	76,95	\$ 2.631.590.781
2010	15353	98,04	\$ 2.858.127.023	77,3	\$ 2.253.328.551
2011	16499	132,955	\$ 4.051.576.000	96,77	\$ 2.948.887.503
2012	19744	96,87	\$ 3.438.468.669	169,63	\$ 6.021.112.820
2013	21717	73,52	\$ 2.984.308.477	128,57	\$ 5.218.816.331

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de ingresos de los estados financieros (Superintendencia de sociedades, 2015) y los precios internacionales del carbón.

En el caso de Drummond, de acuerdo al cálculo del precio implícito, en nueve de los diez años estudiados vendió su producción de carbón por debajo del precio internacional (Tabla 10). Al igual que Cerrejón la diferencia con el precio internacional se acentúa en los años de mayor valor (2012 y 2013). Drummond le vende su carbón a la empresa comercializadora japonesa ITOCHU que desde el 2012 es dueña del 20% de los activos de la transnacional minera.

Tabla 10. Cálculo de ingresos de Drummond con el precio internacional del carbón

Drummond					
Año	Producción miles toneladas	Cálculo de Precio: (Ingresos/Toneladas) en US	Ingresos operacionales registrados miles de pesos	Precio internacional US	Cálculo de ingresos: Producción*Precio Internacional
2004	20454	32,61	\$ 1.753.280.472	35,11	\$ 1.887.609.288
2005	21464	43,51	\$ 2.168.462.947	45,16	\$ 2.250.253.315
2006	21620	44,32	\$ 2.260.725.778	46,37	\$ 2.364.903.164
2007	22898	49,04	\$ 2.331.701.804	48,42	\$ 2.301.971.221
2008	21397	74,39	\$ 3.131.398.617	74,28	\$ 3.126.463.968
2009	20590	73,34	\$ 3.252.050.471	76,95	\$ 3.411.689.597
2010	21025	91,98	\$ 3.672.069.096	77,3	\$ 3.085.796.443
2011	23042	90,98	\$ 3.872.183.353	96,77	\$ 4.118.326.313
2012	26005	98,83	\$ 4.620.880.321	169,63	\$ 7.930.461.856
2013	22785	89,30	\$ 3.803.105.426	128,57	\$ 5.475.467.611

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de ingresos de los estados financieros (Superintendencia de sociedades, 2015) y los precios internacionales del carbón.

Lo anterior indica que tanto Cerrejón como Drummond vendieron carbón por debajo del precio internacional. Si en los años 2012 y 2013 los ingresos hubieran correspondido a la venta del carbón al precio internacional, el valor del impuesto de renta que tendrían que pagar ambas firmas se hubiese duplicado. Ambas firmas venden el carbón por un precio menor al

internacional a empresas comercializadoras que son sus propietarios o accionistas y que se encargan posteriormente de vender el mineral principalmente a Holanda, Reino Unido, Turquía y Estados Unidos.

Otra estrategia empresarial que señalan Pardo y Espitia (2015) es el aumento de los costos y gastos para reducir la renta gravable (Ingresos operacionales menos gastos y costos). Para analizar este punto y tomando los estados de resultados de Cerrejón y Drummond se calcula cuanto disminuyen los ingresos operacionales de las firmas sustrayendo los costos y gastos administrativos y operacionales.

De acuerdo a lo anterior, Cerrejón tributa en promedio sobre el 30% de sus ingresos operacionales (Tabla 11), esto quiere decir que según los reportes de la firma el 70% de sus ingresos se destina a suplir costos y gastos.

Tabla 11. Disminución de ingresos del Cerrejón restando costos y gastos

Cerrejón (en miles de pesos)			
Año	Ingresos operacionales	Ingreso gravables (ingresos menos costos y gastos)	Porcentaje de ingresos sobre los que se tributa
2004	\$ 1.527.954.131	\$634.502.085	41,53%
2005	\$ 1.461.739.272	\$440.382.269	30,13%
2006	\$ 1.682.604.669	\$480.144.425	28,54%
2007	\$ 1.772.754.918	\$352.847.348	19,90%
2008	\$ 3.282.416.092	\$1.117.827.749	34,06%
2009	\$ 3.174.297.612	\$1.090.586.585	34,36%
2010	\$ 2.858.127.023	\$916.473.977	32,07%
2011	\$ 4.051.576.000	\$1.544.471.204	38,12%
2012	\$ 3.438.468.669	\$1.012.218.838	29,44%
2013	\$ 2.984.308.477	\$558.926.755	18,73%
2014	\$ 2.907.679.766	\$310.972.569	10,69%

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de ingresos de los estados financieros (Superintendencia de sociedades, 2015) y los precios internacionales del carbón.

En el caso de Drummond, como se observa en la tabla 12, después de sustraer costos y gastos, la renta gravable para el período de análisis ha estado entre el 10% y el 20% de sus ingresos operacionales.

Tabla 12. Disminución de ingresos del Drummond restando costos y gastos
Drummond (en miles de pesos)

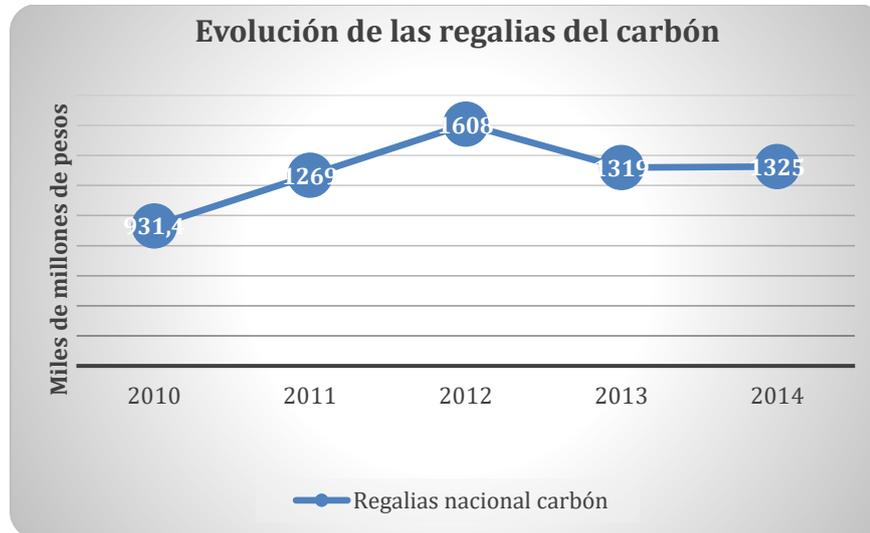
Año	Ingresos operacionales	Ingresos gravables	Porcentaje de ingresos sobre los que tributa
2004	\$ 1.753.280.472	\$ 229.562.689	13%
2005	\$ 2.168.462.947	\$ 221.772.647	10%
2006	\$ 2.260.725.778	\$ 225.651.926	10%
2007	\$ 2.331.701.804	\$ 56.774.368	2%
2008	\$ 3.131.398.617	\$ 415.460.955	13%
2009	\$ 3.252.050.471	\$ 183.194.118	6%
2010	\$ 3.672.069.096	\$ 214.209.835	6%
2011	\$ 3.872.183.353	\$ 529.994.873	14%
2012	\$ 4.620.880.321	\$ 903.054.262	20%
2013	\$ 3.803.105.426	\$ 619.198.375	16%
2014	\$ 3.221.425.240	\$ 40.167.987	1%

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de ingresos de los estados financieros (Superintendencia de sociedades, 2015) y los precios internacionales del carbón.

Si bien excede a este trabajo determinar la veracidad de los costos y gastos en los que incurren las firmas, llama la atención que una actividad de altos niveles de productividad, con Inversión Extranjera Directa constante e importantes beneficios tributarios tenga bajos márgenes de utilidad y que en consecuencia la renta sobre la cual se establecen las tasas impositivas sea menor al 30% de los ingresos percibidos en el caso de Cerrejón y menor de 20% en el caso de Drummond.

Dado estas consecuencias fiscales, el mayor aporte de la minería del carbón a los ingresos públicos se da mediante las regalías. Pero desde el 2012 con la caída de precios y producción de carbón, el dinero proveniente de regalías disminuye en un 80% (Gráfica 10).

Gráfica 10. Monto en millones de pesos de regalías del carbón



Fuente: Elaboración propia con base al Boletín estadístico de minas y energía (UPME, 2020)

En consecuencia, la recaudación que hace el Estado vía impuestos y regalías es muy baja respecto a la rentabilidad de la que gozó la minería del carbón del 2000-2012. De acuerdo a los cálculos realizados las empresas tributan menos de la mitad de la tasa nominal del impuesto de renta, esto se debe a una estructura tributaria desigual, beneficios y exoneraciones otorgados al sector, y a la utilización de estrategias empresariales para reducir su declaración de ingresos. En este escenario las regalías se convierten en el aporte fiscal más importante realizado por las firmas, pero su cálculo al estar sujeto a las toneladas producidas de carbón no se beneficia de los períodos de precios altos de este mineral, a su vez, la estabilidad de la fórmula de liquidación de regalías impide que el Estado genere mecanismos e mitigación en los períodos de caída de precios.

6.2. Gasto público e inversión en diversificación, innovación y aprendizaje

Dentro del aporte de la minería a una estrategia de desarrollo nos interesó revisar el gasto de los recursos públicos obtenidos de esta actividad en la diversificación hacia otros

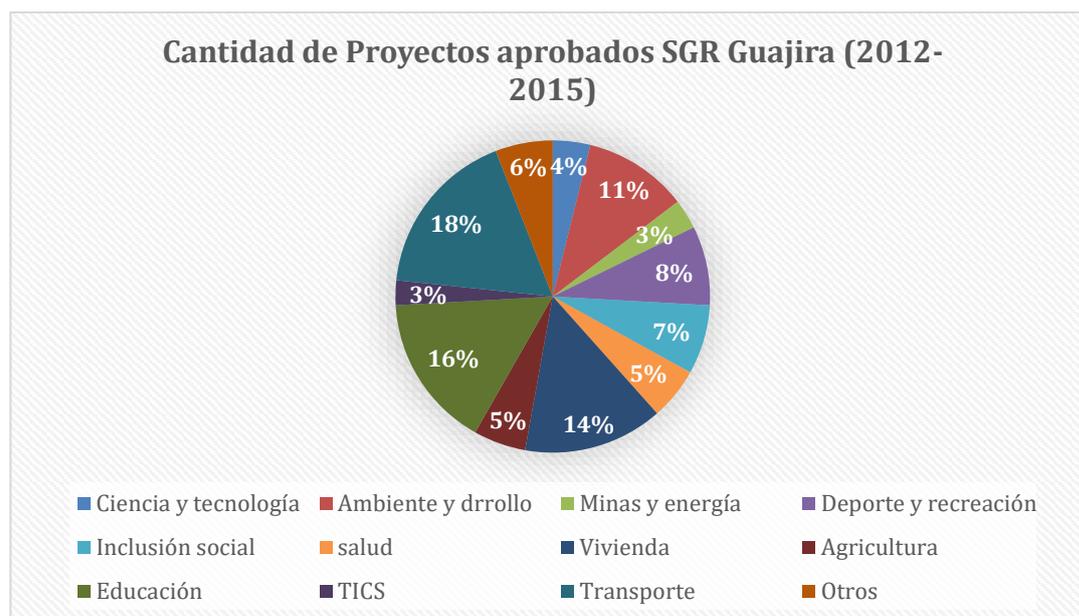
sectores productivos o hacia la aplicación del conocimiento en la minería para disminuir las brechas de productividad con otros sectores. Con este objetivo en este apartado se estudiaron los proyectos financiados con regalías en los territorios del Cesar y la Guajira. Para esto se revisaron los proyectos consignados en el aplicativo *MapaRegalias* dispuesta por el Estado Colombiano, buscando determinar el porcentaje que está direccionado a la innovación, el aprendizaje y la diversificación.

Proyectos financiados con regalías en la Guajira

De acuerdo a la Contraloría General de la República para el período 2012-2014 la Guajira (CGR, 2015) se posicionó como el tercer Departamento receptor de los recursos del SGR, con un presupuesto de recursos por \$ 1.8 billones de pesos colombianos, de los cuales el 26% se destina a ahorro y el 74% a inversión en proyectos. A pesar de esta posición, como consecuencia de la reforma del 2012 el monto de recursos obtenidos en relación a años anteriores disminuyó “en efecto, el valor per cápita de las regalías pasó de un promedio anual de \$721,8 millones, entre 2009 y 2011, a \$497,3 millones entre 2012 y 2015” (CGR, 2016) y para los municipios productores de carbón la deducción fue de más de la mitad.

El monto aprobado para la financiación de proyectos fue de \$ 1.1 billones, es decir que el Departamento logró apropiarse el 60% de los recursos dispuestos para la financiación de 390 proyectos, distribuidos como se detalla en la Gráfica 11.

Gráfica 11. Número de proyectos aprobados en la Guajira por sector



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Mapa de Regalías (DNP, 2016)

El mayor número de proyectos corresponde en orden descendente a los siguientes sectores: transporte (68 proyectos), educación (62), vivienda (56) y ambiente y desarrollo (42). Esto debe ser contrastado con el presupuesto asignado a cada sector, en donde los más favorecidos fueron: educación, transporte, TICs y ciencia y tecnología (gráfica 12). Es importante mencionar que a pesar de que el departamento tiene índices altos de necesidades básicas insatisfechas⁷⁶, no se priorizaron proyectos en vivienda, inclusión social y salud.

⁷⁶“En todos los indicadores de pobreza multidimensional la Guajira está por encima del promedio nacional, la mayoría de la población no cuenta con aseguramiento (65,5%), constituyéndose en uno de los indicadores donde la brecha respecto al promedio del país (29,6%) es más alta (35%); Alrededor de la mitad de la población no cuenta con acceso a agua potable (48,6%), ni con adecuados sistemas de eliminación de excretas (57,6%); la brecha en estos dos indicadores es del 31,4% y del 40,6% respectivamente; En las condiciones de vivienda, igualmente cerca de la mitad de la población sufre problemas de hacinamiento y pisos inadecuados, con brechas del 29,2% y del 31,6%, respectivamente; El 33,3% de la población sufre barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia” (CGR, 2016, p. 23). Para ampliar esta información y contrastar con los indicadores nacionales se pueden revisar las tablas 1, 2 y 3 del punto 2.4 de esta tesis.

Gráfica 12. Monto de presupuesto aprobado por sector del proyecto Guajira



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Mapa de Regalías (DNP, 2016)

La mayoría de proyectos de educación tenían que ver con la construcción y mejoramiento de la infraestructura para prestar el servicio de educación básica y primaria. En materia de transporte se priorizó la construcción de vías para favorecer la conectividad tanto del interior del Departamento como de este con el resto del país.

Para esta investigación es de especial interés revisar los proyectos de ciencia, tecnología e innovación (CTeI) porque estos se relacionarían directamente con incrementar las capacidades tecnológicas, científicas, innovación, competitividad para mejorar el aparato productivo del Departamento. En la Guajira y sus municipios del 2012-2015 se aprobaron 15 proyectos de CTeI por un monto de 115 mil millones de pesos. Utilizando la clasificación que realiza el Fondo de CTeI⁷⁷, se pueden clasificar los proyectos por su orientación: 4

⁷⁷ Según el Boletín de Clasificación y cuantificación de los recursos del Fondo CTeI del Sistema General de Regalías (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2017) los proyectos financiados por este fondo se pueden clasificar en: 1. Servicios científicos y tecnológicos son “las actividades relacionadas con la Investigación y Desarrollo (I+D) que contribuyen a la producción, difusión y aplicación de conocimientos científicos y técnicos” (pág.16) ; 2. Apropiación social de la ciencia, tecnología e innovación, es “un proceso intencionado de comprensión e intervención en las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad, que tiene como objetivo ampliar las dinámicas de generación, circulación y uso del conocimiento científico-tecnológico, y propiciar las sinergias entre sectores académicos, productivos, estatales, incluyendo activamente a las comunidades y grupos de interés de la sociedad civil” (p.15); 3. Formación y capacitación científica y tecnológica, es “la actividad

corresponden a servicios científicos y tecnológicos, 2 a investigación y desarrollo, 6 innovación y apropiación social, 3 formación de capital humano (ver tabla 13).

Tabla 13. Tipos de Proyectos financiados de CTel en la Guajira

Tipo de proyecto	Cantidad	Monto	Municipios beneficiado
Servicios científicos y tecnológicos	4	\$25.347.935.959	Barrancas, Hatonuevo y Albania
Investigación y desarrollo	2	\$35.287.106.408	Departamento y región Caribe
Innovación y apropiación social	6	\$34.034.667.609	Departamento, Barrancas, Maicao, Manaure,
Formación de capital humano	3	\$20.495.175.023	Riohacha, Manaure, Departamento

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Mapa de Regalías (DNP, 2016)

Los cuatro proyectos de servicios científicos y tecnológicos tienen que ver con adecuación de la infraestructura tecnológica y eléctrica para la provisión de internet en los municipios mineros de Hatonuevo, Barrancas y Albania. A pesar de estos proyectos la brecha digital del Departamento no cambió en el período 2011-2014, la Guajira continuó ocupando el 7 puesto departamental con mayor brecha digital (Corporación Colombia Digital, 2014). Este panorama marca la necesidad de incluir un enfoque departamental, aumentar el monto asignado y ser concebidos como proyectos del sector TICs.

En contraste no se encontraron: proyectos orientados a la recolección de información de las actividades productivas y las posibilidades de diversificación del departamento, estudios de planeación y formulación de políticas para la diversificación, estudios de factibilidad o

mediante la cual la institución brinda a su personal una formación de alto nivel, con miras a alcanzar sus objetivos y finalidades” (p. 15);4. Innovación, están definidas como “actividades sistemáticas estrechamente relacionadas con la producción, promoción, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y técnicos en todos los campos de la ciencia y la tecnología” (pág. 16) ;5. Investigación y desarrollo, comprende “el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones”(p.15).

viabilidad de otras actividades productivas distintas a la minería, proyectos de asistencia técnica y transferencia tecnológica que impacte la minería u otro sector productivo.

Como proyectos de Investigación y desarrollo se identifican: el proyecto *“Desarrollo de Programa de Investigación, Desarrollo e Innovación para la Protección de Zonas Costeras en los Departamentos de la Guajira y Magdalena”* y el proyecto *“Investigación sobre determinantes de la carga del Dengue e Intervenciones para su Reducción”*. Estos tienen un enfoque departamental y regional. Dentro de estos no hay proyectos de investigación sobre la estructura productiva del departamento.

En cuanto a los proyectos de innovación estos se vinculan a: mejoramiento de la productividad del sector ganadero, aumento de las capacidades tecnológicas en ciencias del mar, desarrollo sostenible, energías renovables y desarrollo industrial del sector agroalimentario. Dentro de estos sólo uno, el proyecto *“Desarrollo industrial agroalimentario para la cadena productiva de la sábila”*⁷⁸ se formula para el territorio minero Barrancas y está orientado a *“la generación de alternativas viables para su diversificación productiva y exportadora diferente al del sector carbonífero”* (DNP, 2013) .

Los proyectos de formación de capital humano financian estudios de maestría en la exterior, capacitación en TICs, y formación de capital humano de alto nivel para la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. La mayoría de estos proyectos responden a directrices nacionales. Pese a los esfuerzos en esta materia, según el Observatorio de la Universidad Colombiana (2020) para el 2015 la Guajira sólo contaba con 87 personas con formación en posgrado, 62% de estos en especialización y el 38% en maestrías, no cuentan con doctores. En este sentido, se requieren mayores recursos y proyectos para la formación de capital humano e identificar las necesidades e intereses del Departamento y los municipios.

⁷⁸ La sábila es un tipo de planta, también conocida como Aloe vera.

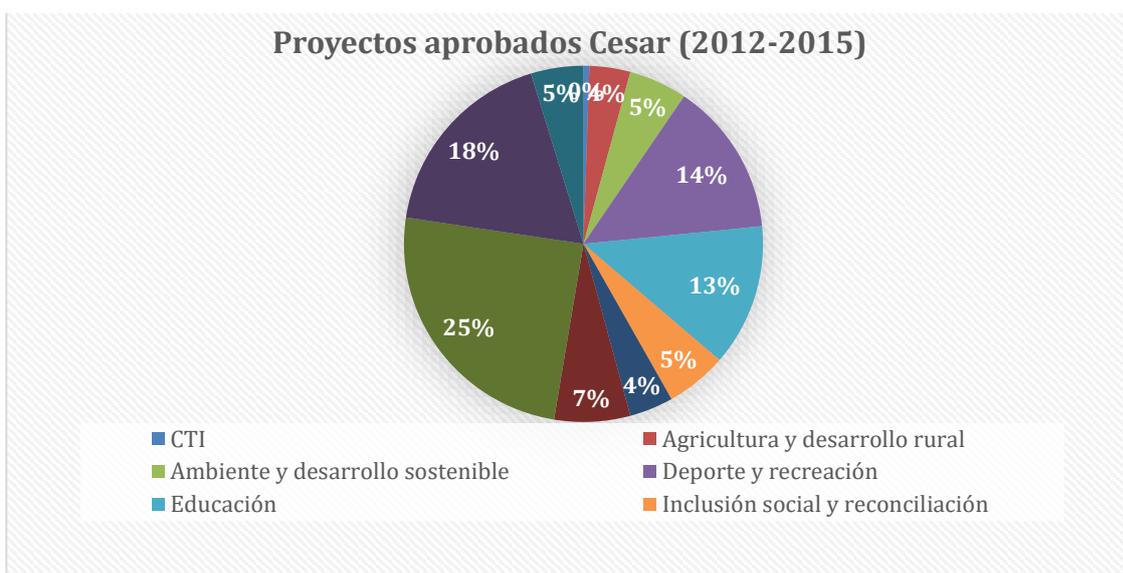
Como lo ha mencionado la Contraloría General de la República, los criterios para clasificar los proyectos son difusos y esto incide en que proyectos que podrían clasificarse en los sectores de minas y energía, ambiente y desarrollo, agricultura, TICs sean financiados con recursos de ciencia y tecnología que están concebidos para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de la Guajira. Adicionalmente según el informe de la Contraloría a pesar de la aprobación de estos proyectos a 2015 sólo el 2,4% habían sido ejecutados (CGR, 2016). Por último, son pocos los proyectos que se orienten a superar las brechas sociales, productivas y económicas con un enfoque de desarrollo local.

Proyectos financiados con regalías en el Cesar

Para el Cesar la reforma al SGR no significó un cambio importante en la participación de regalías totales y entre el 2012-2014 con un acumulado de 2 billones de pesos ocupó el quinto lugar en su distribución. Se aprobaron 380 proyectos por un monto de 1.3 billones de pesos, es decir aproximadamente el 66% de los recursos se direcciona a inversión. Como se observa en la gráfica 13 los cuatro sectores en los que más se aprobaron proyectos fueron: transporte (94), vivienda (68), deporte y recreación (53), y educación (49), en contracara los 4 sectores en los que menos proyectos fueron aprobados son: CTI (2), agricultura y desarrollo rural (14), otros (18)⁷⁹.

⁷⁹ En otros se agruparon los siguientes sectores trabajo; cultura; TICs; planeación; defensa; comercio, industria y turismo; e información estadística.

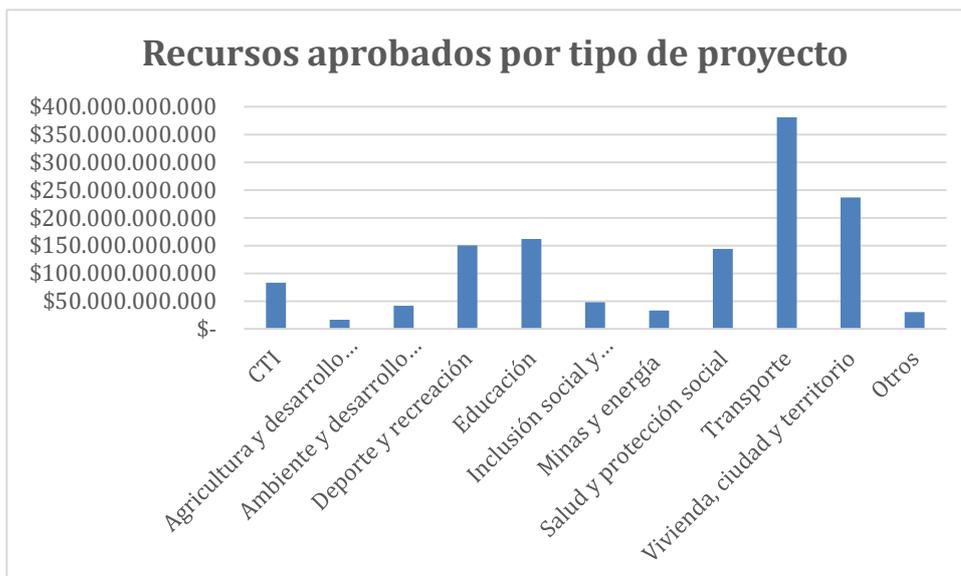
Gráfica 13. Número de proyectos aprobados en el Cesar por sector



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Mapa de Regalías (DNP, 2016)

En relación al monto de recursos aprobados los más beneficiados son: transporte, vivienda, educación, deporte y recreación y ciencia tecnología e innovación a pesar de que sólo se aprobaron 2 proyectos para este sector (ver gráfica 14).

Gráfica 14. Monto de presupuesto aprobado por sector del proyecto en el Cesar



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Mapa de Regalías (DNP, 2016)

Los proyectos financiados en sector transporte con recursos por 380 mil millones de pesos, en su mayor parte (65%) tienen que ver con la construcción de vías urbanas que conectan los municipios mineros (Chiriguaná, la Jagua de Iribico, Codazzi, Berrecil) con el resto del país. Las vías terciarias⁸⁰ son el segundo reglón y por último las vías secundarias⁸¹. Es decir que los proyectos en esta materia favorecen el transporte del carbón y en este sentido a las empresas que lo extraen.

En cuanto a los 68 proyectos de vivienda por 236 mil millones de pesos, estos surgen en respuesta al déficit de vivienda de 101.538 hogares evidenciado por el DANE (Boletín censo general déficit de vivienda, 2005), los proyectos aprobados fueron de dos tipos: construcción de vivienda e infraestructura comunitaria e institucional y mejoramiento del espacio público. Frente a este punto, la Contraloría ha realizado hallazgos en relación al incumplimiento de normas sísmicas y mala calidad de las obras.

Los 49 proyectos de educación por un valor de 161 mil millones de pesos, están mayormente dirigidos a mejorar la calidad y la infraestructura educativa y una participación baja (3%) de proyectos de alimentación y transporte escolar.

En cuanto a los proyectos del sector deporte y recreación se orientan principalmente a la construcción, adecuación y remodelación de parques canchas y polideportivos; así como infraestructura comunitaria e institucional y el fortalecimiento de actividades artísticas y deportivos. De nuevo como en el caso de Guajira hay una falta de claridad en la clasificación, en tanto en vivienda se financian proyectos con la misma impronta.

⁸⁰ Según el Instituto nacional de Vías (INVIAS, 2016) son aquellas vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí.

⁸¹ Según el Instituto nacional de Vías (INVIAS, 2016) son aquellas vías que unen las cabeceras municipales entre sí y/o que provienen de una cabecera municipal y conectan con una carretera Primaria.

En el Cesar predominan los proyectos de vías, infraestructura y vivienda y en contra son pocos proyectos y con bajos montos los de Ciencia Tecnología e Innovación, inclusión social, ambiente, agricultura, trabajo, comercio e industria, TICs. Al igual que en el caso de Guajira se colocó el foco en los proyectos aprobados de Ciencia Tecnología e Innovación con el propósito de ver si guardan relación con el mejoramiento de la estructura productiva del departamento del Cesar.

En el Cesar sólo se aprobaron dos proyectos de CTeI “*Consolidación de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario*” de 64 mil millones de pesos para la capital Valledupar y el municipio de La Paz y el proyecto de investigación sobre el dengue que es para toda la región Caribe. Es decir que para el Departamento sólo se aprobó un proyecto con un alcance de dos municipios y que consiste en la construcción de un Centro tecnológico agropecuario.

El sector de CTeI es uno de los más rezagados dentro de los proyectos financiados con recursos de regalías y aunque el proyecto aprobado está direccionado a mejorar la estructura productiva, se han encontrado irregularidades fiscales por \$25 millones de pesos y está en estado crítico por retrasos en su ejecución y riesgo de incumplimiento.

Idealmente las regalías se conciben como un mecanismo mediante el que las empresas mineras compensan monetariamente los daños causados por la extracción y la disminución de un recurso natural finito. Por lo tanto, con los recursos obtenidos se debería diversificar la estructura productiva, generar innovaciones en beneficio de las entidades territoriales mineras y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Adicionalmente y como se reconoció en la reforma del SGR del 2012 las condiciones, necesidades y desigualdades territoriales deben ser consideradas en la distribución de las regalías.

Pese a lo anterior la mayoría de proyectos financiados y los montos más importantes no fueron direccionados a diversificar las estructuras productivas de los Departamentos, ni a mejorar las condiciones de vida de los habitantes, desconociendo las necesidades de los territorios (en la Guajira mejorar las condiciones de vida de los habitantes y en el Cesar promover otras actividades productivas de mayor valor agregado). Por el contrario, los proyectos aprobados terminan favoreciendo a las empresas mineras transnacionales por medio de vías y acceso a redes de comunicación. Como se expresó en el punto 2.2, esto tiene que ver con un esquema débil en la evaluación de los proyectos y con las dificultades de las organizaciones de la sociedad civil para presentar propuestas. Sumado a esto, los organismos de Control han evidenciado problemas de ejecución en los recursos y una clasificación difusa que dificulta la puesta en marcha de los proyectos de CTeI en ambos Departamentos.

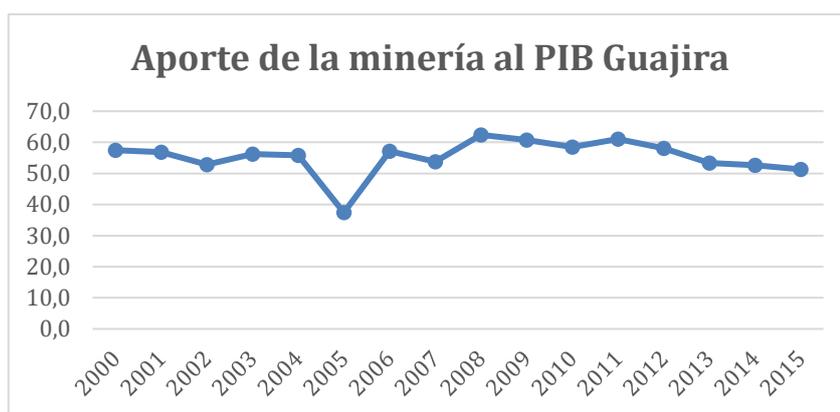
6.3. Transformaciones de la estructura productiva en los Departamentos mineros

En este apartado se analizan los cambios en la estructura productiva en la Guajira y el Cesar, abordando: la diversidad y aporte de las actividades económicas de los Departamentos; la composición de la balanza comercial resaltando la evolución hacia exportaciones de mayor valor agregado y los cambios de los bienes importados. Estos dos aspectos permiten analizar la diversificación de la estructura productiva y el aprendizaje local.

Transformaciones productivas en la Guajira

Del 2000-2015 en promedio la minería ha representado para la Guajira el 55% de su PIB, dentro de este porcentaje la minería del carbón representa más del 99%. En la Gráfica 15 se evidencia que el aporte de la minería al crecimiento de la Guajira se viene reduciendo desde el 2010.

Gráfica 15. Participación de la actividad minera en el PIB de la Guajira (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de cuentas departamentales del DANE (2018)

El crecimiento de las otras actividades productivas difiere de la minería, tanto por el porcentaje de aporte como por su comportamiento, como se aprecia en la gráfica 16 el Departamento no ha desarrollado otras actividades productivas importantes en los 15 años de análisis. Los sectores presentados, exceptuando el comercio han disminuido su participación, dentro de estos el que más ha perdido participación ha sido la actividad *agropecuaria*, *silvicultura* y *pesca* este paso de 6.8% en el 2000 a 3.8% del PIB en el 2015 (ver Gráfica 16).

Gráfica 16. Aporte de actividades productivas distintas a la minería en la Guajira (2000-2015)

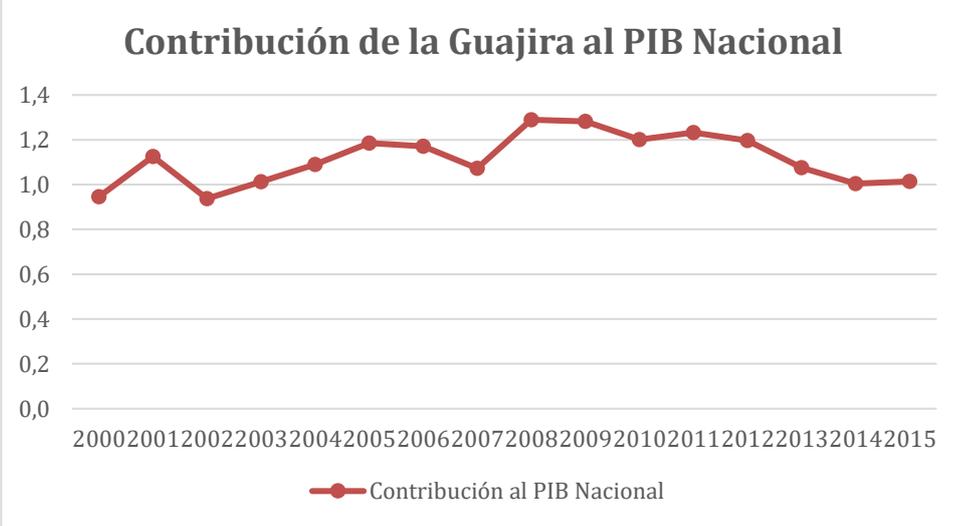


Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes de coyuntura regional (BRC, 2000-2015) y los datos de cuentas departamentales del DANE (2018)

Así mientras la minería viene reduciendo su participación, la única rama productiva que creció 1 punto respecto al año inicial fue comercio, restauración, reparaciones y hoteles, cuya participación en el PIB departamental es de 6.1%.

La disminución de la participación de la minería tiene su correlato en un menor aporte al PIB nacional y regional. La participación del departamento de la Guajira para la región en el 2015 fue de 0,7%, mientras que en el año 2002 aportaba el 6%. El PIB del Departamento para este año fue de \$ 8.666 millones de pesos, lo que significó un decrecimiento respecto al año anterior de -0.7. Esto está asociado con una caída del precio del carbón del 63% respecto al precio del 2013. En la gráfica 17 se presenta el aporte del Departamento al PIB nacional, evidenciando un decaimiento desde el año 2008.

Gráfica 17. Contribución de la Guajira al PIB nacional



Elaboración propia con base en datos de cuentas departamentales del DANE (2018)

A pesar de la baja participación del comercio (6.1) y las actividades agropecuarias (3.8), estas son las actividades que crean y generan más empresas. En efecto para el año 2016 el comercio contaba con 7.819 empresas, lo que representa el 48,2% del total, mientras que la minería a pesar de ser la actividad que más aporta al PIB es ejercida sólo por 44 empresas y de

estas 4 realizan la explotación de carbón, entre estas Cerrejón. En la gráfica 18 se observa la creación de empresas en algunos años⁸² del período de estudio:

Gráfica 18. Sociedades constituidas en la agricultura, comercio y minería en la Guajira



Fuente: Elaboración propia con base a los informes de coyuntura económica del Banco de la República (2000-2012)

A nivel nacional Cerrejón con 1.591.811.608 U\$\$ es el cuarto exportador del país, en correspondencia más del 90% de las exportaciones de la Guajira son realizadas por el sector minero, en consecuencia, cuando hay una caída del precio internacional del carbón esto se refleja en disminución de exportaciones y del PIB del departamento. Por el lado de las importaciones, Cerrejón con un valor de 530.590.488 U\$\$ es la sexta empresa a nivel nacional que más importaciones realiza, los productos que importa son: combustibles y aceites; caucho, sus manufacturas y neumáticos; Abonos minerales o químicos nitrogenados; reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánico; y vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios (DIAN, 2017). En consecuencia, el 90% de las importaciones de la Guajira son maquinaria y equipo, sustancias químicas, vehículos y remolques.

⁸² Algunos informes de coyuntura económica no presentan las cifras de las sociedades creadas anualmente.

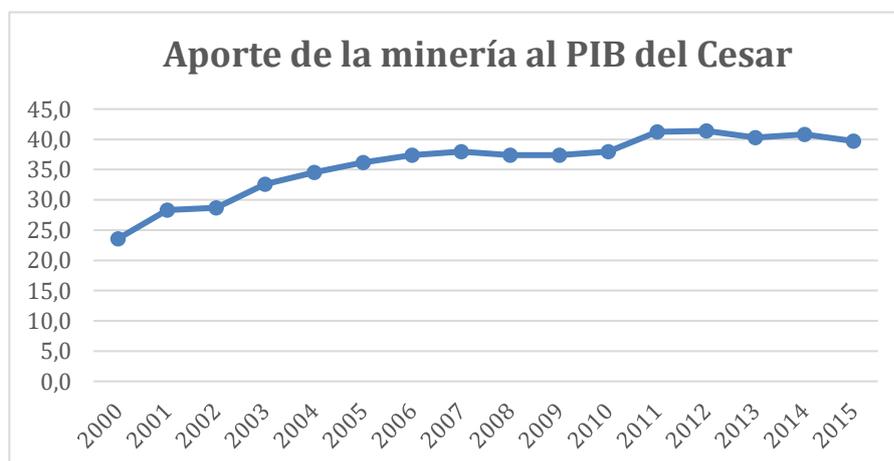
A lo largo de estos 15 años la estructura productiva no ha variado significativamente y su evolución responde al comportamiento de la minería del carbón. El consorcio Cerrejón es uno de los grandes importadores y exportadores tanto a nivel nacional como departamental, por lo cual los productos que se comercian responden a las exigencias de esta industria que no ha incidido en modificaciones productivas del departamento.

Transformaciones productivas en el Cesar

A diferencia de la Guajira, donde la minería ha mantenido una participación de más del 50% en el PIB, en el Cesar esta actividad tenía una participación del 20% en el 2000 y para el 2010 representaba más del 40% (gráfica 19), crecimiento asociado mayoritariamente al avance de la minería del carbón y a la ampliación de los proyectos mineros de Drummond en el departamento. Es así como

en volumen, la producción de carbón en el Cesar pasó de 15.385.000 toneladas en el año 2001 a 57.125.450 toneladas en el 2013, con una tasa de crecimiento promedio anual de 11,9%. Su participación en la producción total de carbón en Colombia aumentó de 35,0% a 66,8% en el mismo periodo, superando a la Guajira, departamento que sería hasta el 2003 el mayor productor de carbón en el país (BRC, 2013, p.71).

Gráfica 19. Aporte de la minería al PIB del Cesar (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes de coyuntura regional (BRC, 2000-2015) y los datos de cuentas departamentales del DANE (2018)

En relación a otras actividades productivas, se encontró que en el año 2000 el comercio y la actividad agropecuaria eran representativas en el Departamento, sin embargo, para 2015 su participación había caído a la mitad. Otras actividades como la industria y el transporte no han variado de manera significativa (gráfica 20).

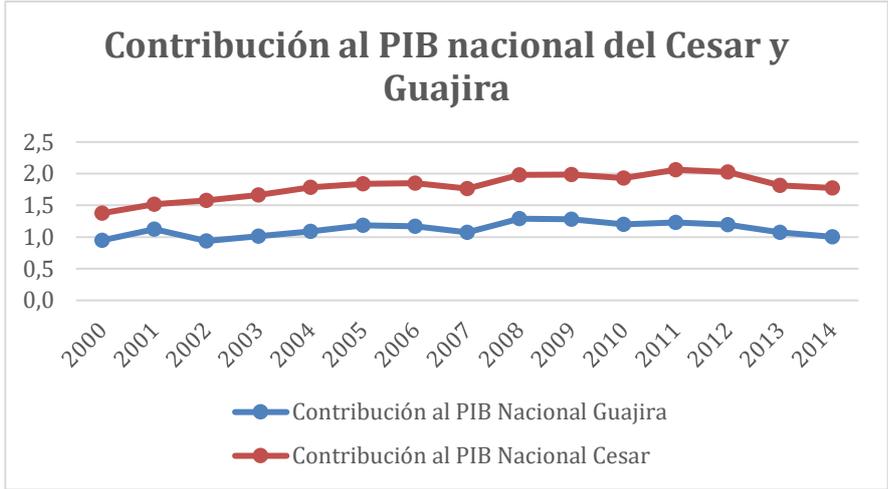
Gráfica 20. Participación de actividades productivas distintas a la minería en el PIB del Cesar



Elaboración propia con base en datos de los Informes de coyuntura regional (BRC, 2000-2015) y los datos de cuentas departamentales del DANE (2018)

En concordancia con la presencia y participación de sectores económicos distintos al carbón, la contribución del Cesar al PIB nacional ha sido mayor que la de la Guajira. Sin embargo, desde el 2012 y como resultado del aumento de la minería y la disminución de precios del carbón su aporte se ha mermado (ver gráfica 21).

Gráfica 21. Evolución de la contribución de la Guajira y el Cesar al PIB Nacional (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de cuentas departamentales del DANE (2018)

A pesar del aporte de la minería al PIB departamental, las actividades que crean empresa son otras. Para el 2015 la Cámara de Comercio de Valledupar (2015) registraba 60.361 empresas en el Cesar, de las cuales el 50% corresponden al sector comercio que agrupa 23.520 empresas, seguido por empresas de alojamiento y servicios con 5378 y la industria manufacturera con 4459. En contraste la minería registró solamente 257 empresas, de las cuales 12 estaban dedicadas a la extracción de carbón (gráfica 22).

Gráfica 22. Sociedades constituidas por actividad económica



Fuente: Elaboración propia con los datos de los informes de coyuntura económica del Banco de la República

La composición de la balanza comercial del departamento es muy similar a la Guajira, el 90% de exportaciones corresponden al sector minero y las importaciones son bienes que demanda la minería: maquinaria y equipo, sustancias químicas, vehículos y remolques. En este esquema, Drummond se ha logrado posicionar a nivel nacional como la segunda empresa exportadora con un valor de 2.029.621.296 U\$\$ y como el treceavo importador por valor de 304.991.065 U\$\$, con el mismo tipo de productos importados por Cerrejón, es decir: combustibles y aceites; caucho, sus manufacturas y neumáticos; abonos minerales o químicos nitrogenados; Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánico; y vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios.

Durante los 15 años de estudio en la Guajira y Cesar la única actividad que ha aumentado su participación en el PIB departamental es la minería del carbón. En el caso de Cesar el aporte de actividades que eran tradicionales como la agricultura, la industria y la agricultura ha disminuido. Por otra parte, las empresas mineras trasnacionales siguen importando la maquinaria, vehículos y sustancias químicas que requieren para su proceso productivo, es decir su presencia no ha generado nuevos encadenamientos con industrias locales, regionales o nacionales.

De acuerdo a lo desarrollado en este capítulo, las economías de estos Departamentos son vulnerables a los cambios en el comercio internacional y la volatilidad de los precios. La actividad minera carbonífera no ha sido un engranaje que conduzca a cambios en la estructura productiva regional. El Estado no ha logrado apropiarse de la renta derivada de esta actividad ni reinvertirla en la diversificación productiva, por el contrario, las economías de la Guajira y el Cesar cada vez son más dependientes de la exportación de carbón que desde el 2013 ha disminuido.

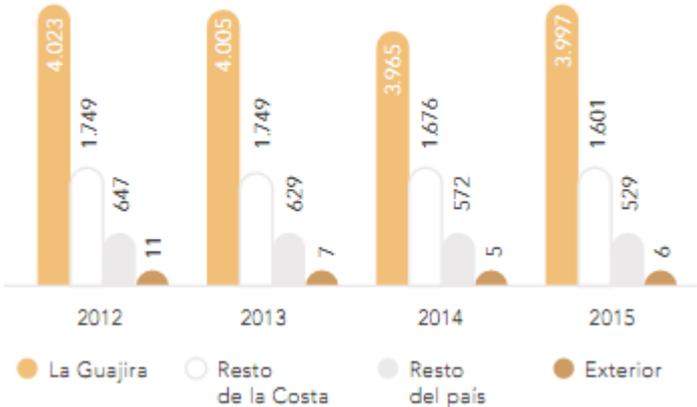
CAPÍTULO 7. LA LOCOMOTORA MINERA Y SU INTERSECCIÓN CON EL EMPLEO EN LA GUAJIRA Y EL CESAR

Este capítulo desarrolla el cuarto objetivo específico de la tesis: identificar las transformaciones sociales relacionadas con el empleo generado por las empresas mineras Cerrejón y Drummond ubicadas en los Departamentos de Guajira y Cesar. Para el desarrollo de este fin se tendrá en cuenta: la generación de empleo de las empresas y su peso en la tasa de ocupación de los Departamentos; la incorporación en las firmas de grupos en condición de vulnerabilidad; la distribución de los ingresos de las empresas entre obligaciones laborales y utilidades y la calidad de los empleos (cualificación, representatividad sindical y negociaciones colectivas).

7.1. Panorama del empleo de Cerrejón en la Guajira⁸³
Generación de empleo Cerrejón

En la gráfica 23 se puede apreciar que el Cerrejón del 2012-2015 ha mantenido una proporción significativa de trabajadores originarios de la Guajira, para el 2015 estos representaban el 65% de sus empleados directos (Tibocha Avellaneda, 2019).

Gráfica 23. Origen de los empleados directos del Cerrejón



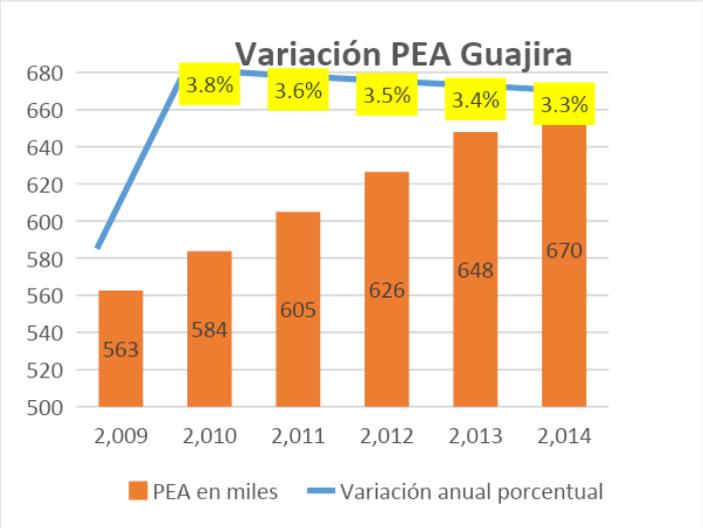
Fuente: Elaborado por el Cerrejón en el informe de sostenibilidad (Cerrejón, 2005-2015)

⁸³ Este numeral se realizó con base a un artículo que publiqué en el 2019 en la Revista Propuestas para el Desarrollo titulado “El extractivismo del carbón en la Guajira (Colombia): dimensiones para la comprensión de su impacto social”. Disponible en: <http://www.propuestasparaeldesarrollo.com/inicio/index.php/ppd/article/view/68>

La comparación entre el ritmo de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) con la variación de ocupados Guajiros por el Cerrejón (ver gráficas 24 y 25), permite contrastar la oferta de empleo generada por el Cerrejón con las necesidades laborales de la Guajira:

Anualmente la PEA crece a un ritmo constante de 3%, mientras que la mano de obra del Cerrejón tiene un ritmo variable: del 2009 al 2010 creció 118%, mientras que los siguientes años el incremento fue menos significativo: 4% de 2010 a 2011, 21% de 2011 a 2012 y en el período de 2013-2014 tuvo una variación negativa de -0,4% (Tibocha Avellaneda, 2019, p. 112).

Gráfico 24. Crecimiento anual PEA Guajira



Fuente:Elaboración propia con base en los datos del DANE (2019)

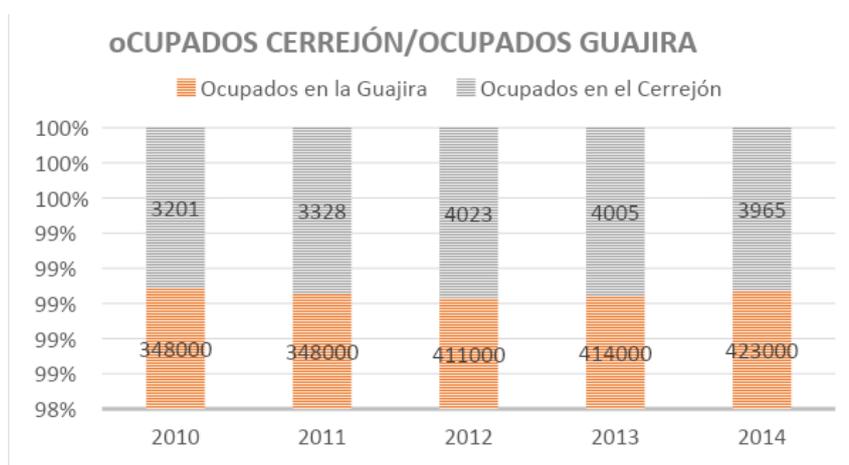
Gráfico 25. Crecimiento anual del número de empleados Guajiros en el Cerrejón



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Informes de sostenibilidad del Cerrejón (2009-2014)

Mientras que la PEA en el período 2009-2014 en la Guajira creció un 4% pasando de 563 mil a 670 mil personas, el número de guajiros ocupados por el Cerrejón aumentó en un 22% en el mismo período. Los ocupados en el Cerrejón como lo evidencia la gráfica 26 representan el 0,9% de la población ocupada del departamento (Tibocha Avellaneda, 2019).

Gráfico 26. Ocupados por el Cerrejón como proporción de la población ocupada en la Guajira



Elaboración propia con base a datos del DANE (2019) y los informes de sostenibilidad del Cerrejón (*Cerrejón, 2005-2015*)

Como se apreció en el punto 6.3 el comercio y la agricultura aportan muy poco al PIB departamental, sin embargo, emplean al 45% de la población ocupada, la minería en contraste es la actividad que mayor participación tiene en el PIB departamental pero que menos emplea población.

Como se puede ver en la tabla 14⁸⁴ el Cerrejón emplea mayoritariamente mano de obra del nivel técnico y operativo (agrupado como técnicos). Sumado a esto, el Informe de sostenibilidad del 2006 revela que el 56% de los cargos técnicos y tan sólo el 3% de los cargos profesionales eran desempeñados por guajiros, es decir que los cargos altos y medios (con mejores salarios, estabilidad y posibilidad de movilidad social) no son ocupados por personas del Departamento, sino por población de la región, de otras regiones del país o por extranjeros.

⁸⁴ Los Informes de sostenibilidad de los años 2005, 2014 y 2015 no presentan una distinción de los empleados por nivel (profesional, técnico).

Tabla 14. Nivel de los empleados del Cerrejón (2006-2013)

Nivel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Profesionales	799	833	882	857	872	895	833	1048
Técnicos	3762	4102	4234	4262	4332	4478	4385	5342

Fuente: Elaboración propia con base a la información de los informes de sostenibilidad (Cerrejón, 2005-2015)

La mayoría de los guajiros están en cargos técnicos y no en cargos profesionales, esto encuentra relación con el acceso a la educación superior en la Guajira. Si bien la tasa de cobertura en educación superior de la Guajira aumentó cerca de 4 puntos porcentuales en el período de 2010-2015, “solo 2 de cada 10 jóvenes del departamento entre los 17 y 21 años logran acceder a la educación superior”, esto corresponde a una tasa de cobertura de 22,59% (Centro de Pensamiento Guajira 360°, 2018).

Inclusión de mujeres y jóvenes en Cerrejón⁸⁵

Las mujeres y los jóvenes en la Guajira presentan tasas de desocupación mayores que los demás grupos poblacionales:

Las mujeres presentan una tasa de desocupación de 9,1% frente a 3,8% para los hombres y una disparidad salarial de \$151.816 (Gobernación de la Guajira, 2016); los jóvenes de 18 a 28 años con un nivel de desempleo de 19.1%, se ubican por encima de los demás rangos de edad (Tibocha Avellaneda, 2019, p. 116)

En la tabla 15 se observa como la participación de la mujer en la planta laboral del Cerrejón aumento 3 puntos del 2006 al 2015, pasando del 4% al 7%.

⁸⁵ la comunidad indígena es otra población vulnerable asentada en las zonas con mayores niveles de pobreza, desempleo y subempleo. Sin embargo, esta población esta cobijada por otro marco normativo y tiene una relación conflictiva con el Cerrejón que se expuso en el ápice de capacidades políticas.

Tabla 15. Participación de hombres y mujeres empleados por el Cerrejón

Año	Mujeres	Hombres	Total de empleados	Porcentaje Mujeres	Porcentaje hombres
2006	222	4339	4561	4,87	95,13
2007	255	4680	4935	5,17	94,83
2008	284	4832	5116	5,56	94,44
2009	291	4828	5119	5,69	94,31
2010	306	4898	5204	5,89	94,11
2011	324	5049	5373	6,04	93,96
2012	264	4954	5218	5,06	94,94
2014	461	5757	6218	7,42	92,58
2015	438	5695	6133	7,15	92,85

Elaborado con datos de los informes de sostenibilidad del Cerrejón

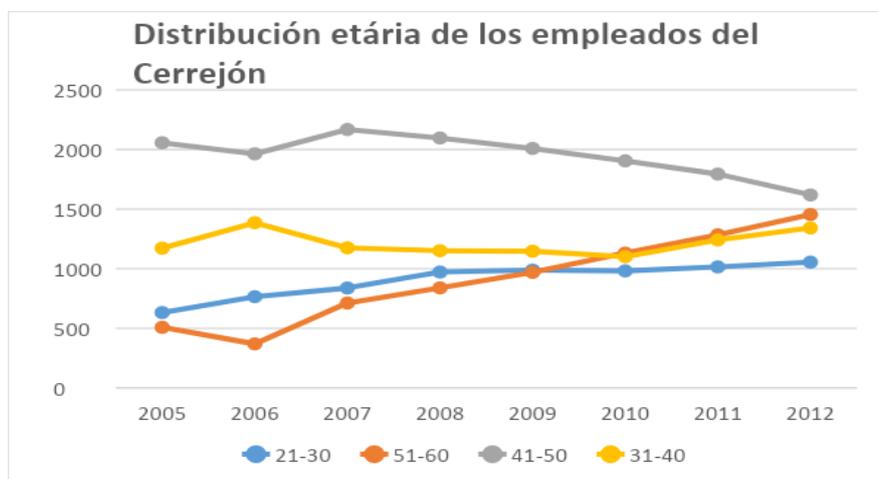
De acuerdo al informe *“Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de la Guajira, Colombia”* (2013) editado por el colectivo Fuerza de mujeres Wuayuu y el CINEP, la mayoría de empleos profesionales realizados por mujeres en el Cerrejón son actividades típicamente femeninas (como secretariado) y el tiempo de vinculación es menor al de los hombres “mientras que a un hombre lo contratan por cuatro meses, a una mujer la contratan por dos meses y no la vuelve a vincular” (Romero Epiayú & Barón Romero, 2013, p. 19).

En el Informe en mención las investigadoras realizaron entrevistas a empleadas del Cerrejón que manifestaron que “los empleos que brinda esta multinacional son de servidumbre, pues pocas personas están vinculadas a través de un contrato laboral y en su mayoría se encuentran vinculados por terceras personas o empresas” (Romero Epiayú & Barón Romero, 2013, p. 19).

Con base a lo anterior, las autoras identifican afectaciones del Cerrejón en la vida de las mujeres rurales de la Guajira. En primer lugar, ha afectado la agricultura como actividad tradicional dado el deterioro del ecosistema y el desplazamiento de la población; En segundo lugar, les ofrece pocas oportunidades laborales y educativas, el empleo que genera es precario y reproduce estereotipos de género. Por esta vía la minería del carbón ha favorecido la dependencia económica de las mujeres, dado que “no genera incremento de empleo y remuneración digna para las mujeres, promueve no sólo la sobrecarga de trabajo del cuidado sin reconocimiento y remuneración, sino también los estereotipos laborales” (Romero Epiayú & Barón Romero, 2013, p. 20).

En la gráfica 27 se presenta la distribución etaria de los empleados de Cerrejón, en promedio los y las jóvenes (21-30 años) han representado el 18% del total de los empleados, mientras que los empleados entre 41-50 años representan aproximadamente el 40%. En la gráfica se observa que la disminución de empleados del rango 41-50 tiene correspondencia en el aumento de las personas de 51-60, lo cual puede indicar antigüedad de los empleados. En el caso de los jóvenes no se aprecia un crecimiento significativo, lo que encuentra correlación con las cifras de contratación, en las cuales se ha favorecido más la contratación de personas entre 31-40 años (Tibocha Avellaneda, 2019).

Gráfico 27. Distribución etaria de empleados del Cerrejón

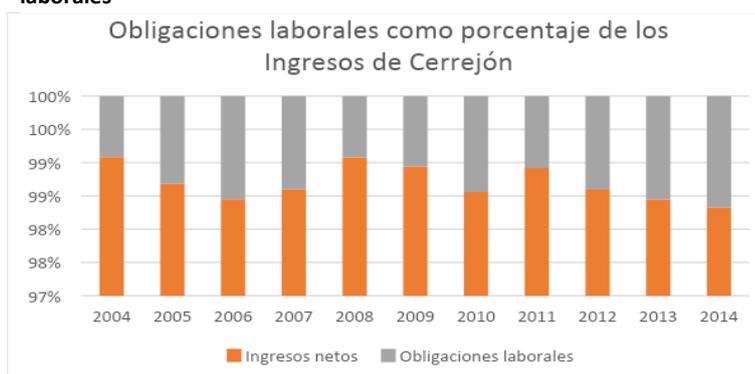


Fuente: Elaborado en base a los datos de los informes de sostenibilidad del Cerrejón (Cerrejón, 2005-2015)

Distribución de los ingresos en el CERREJÓN

Para analizar la distribución entre capital y trabajo de los ingresos del Cerrejón se analiza el porcentaje de ingresos destinado a costos laborales y las utilidades. Como se ve en la gráfica 28 el costo laboral durante el período 2004-2014 ha estado entre el 0,9% (año 2004) y el 1,70% (2014).

Gráfico 28. Rubro destinado de los ingresos del Cerrejón a obligaciones laborales

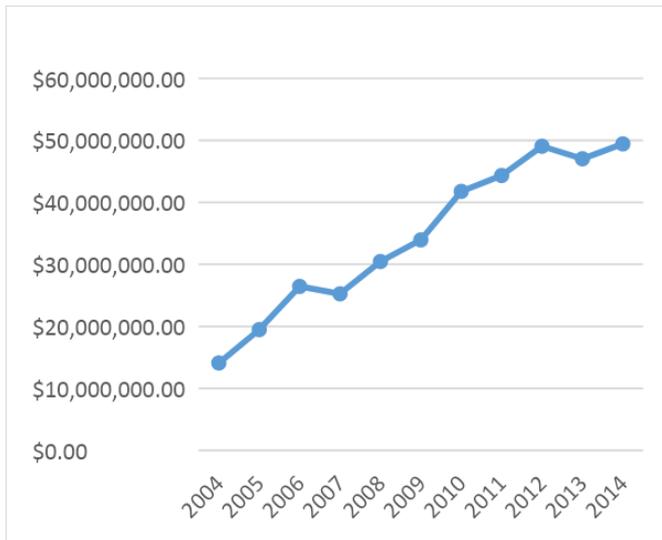


Fuente: Elaborado con base a la información de la superintendencia de sociedades (2015)

Aunque los costos laborales del Cerrejón no representan un porcentaje significativo de sus ingresos, en el período 2004-2014 el rubro aumentó 250%. En contraste los ingresos del

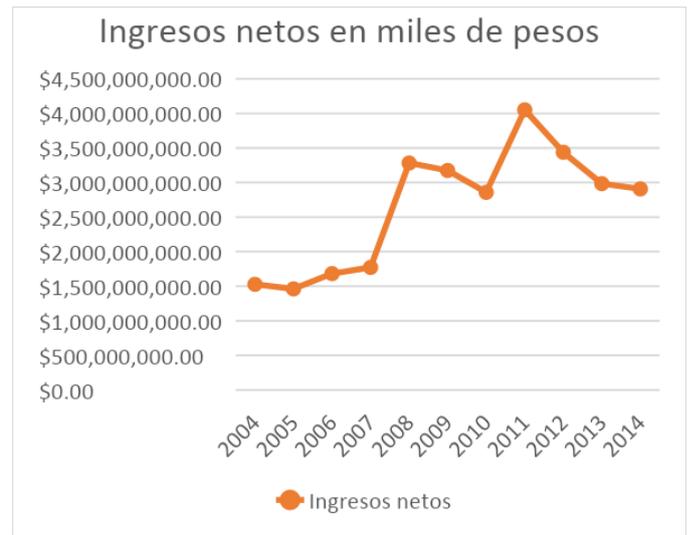
Cerrejón han variado, “después de un aumento constante registrado desde el 2005 hasta el 2008, cae en un 7% y tiene una leve recuperación alcanzando un máximo de \$ 4051.576 millones de pesos en 2011, a partir de este año los ingresos decrecen” (Tibocha Avellaneda, 2019, p. 118) (ver gráficas 29 y 30).

Gráfico 29. Evaluación anual del rubro destinado a costos laborales



Fuente: Elaboración propia con base a la información registrada por la superintendencia de sociedades (2015)

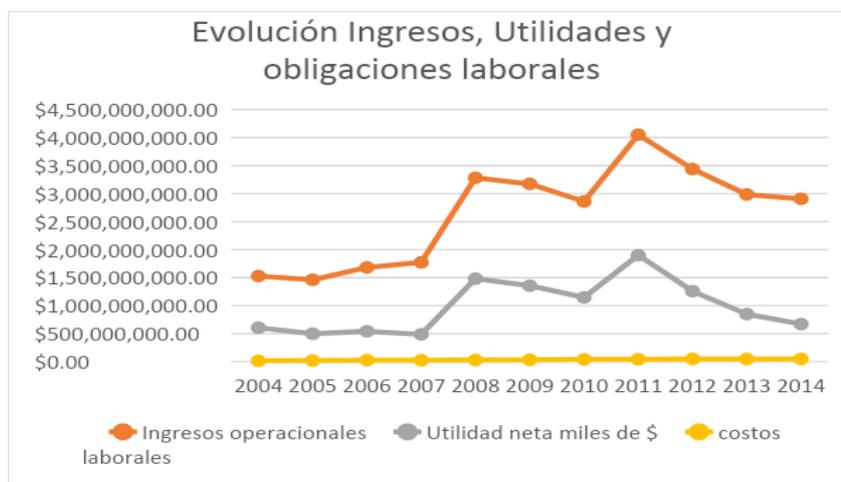
Gráfico 30. Evolución anual de los ingresos netos en miles de pesos



Fuente: Elaboración propia con base en la información registrada por la Superintendencia de Sociedades (2015)

En la gráfica 31 se puede ver que la utilidad neta de Cerrejón tiene el mismo comportamiento que los ingresos, es decir que cuando cae el ingreso se reducen las utilidades, mientras que los costos laborales se mantienen (Tibocha Avellaneda, 2019).

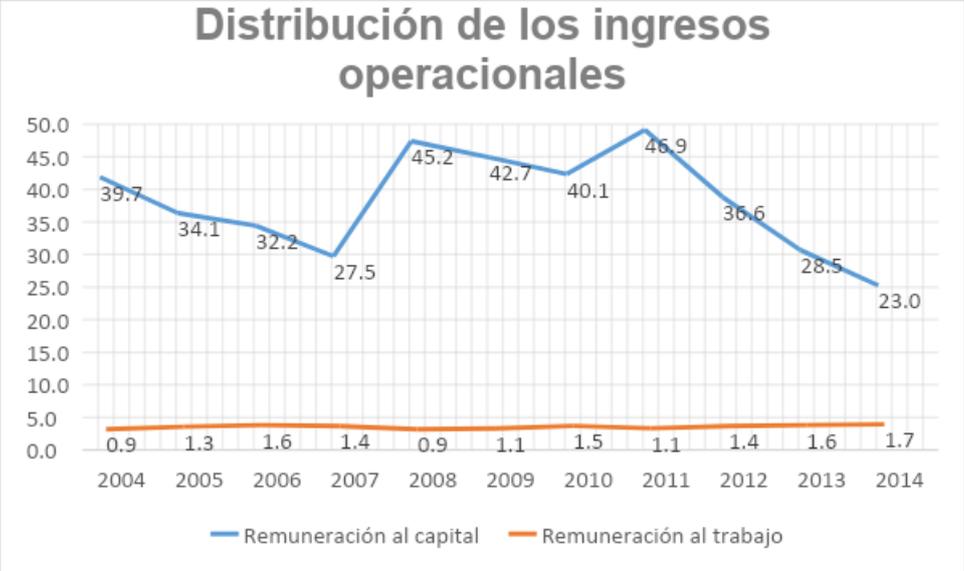
Gráfico 31. Destinación de los ingresos del Cerrejón



Fuente: Elaboración propia con base en la información registrada por la Superintendencia de Sociedades (2015)

Como se aprecia en la gráfica 32 En el 2004 el 39% de los ingresos netos se destinaba a remuneración al capital (utilidades), a partir del 2011 el 23%. Mientras que los costos laborales en el 2004 representaban el 0,9% y 1,7% en el 2014. De manera que aunque se observa una disminución de las utilidades, esta no tuvo que ver con una redistribución de los ingresos sino con la disminución de los ingresos (Tibocha Avellaneda, 2019).

Gráfico 32. Remuneración al trabajo y al capital en el Cerrejón



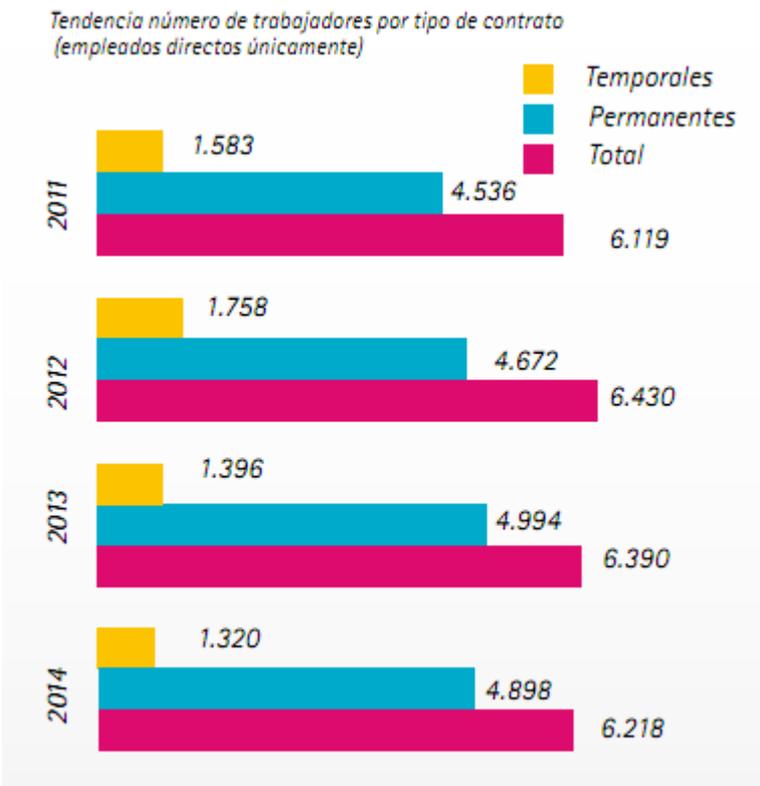
Fuente: Elaboración propia con base a la información de la superintendencia de sociedades (2015)

En efecto el Cerrejón “no ha destinado más del 1,7% de sus ingresos en costos laborales, el aumento acumulado del 13% no ha significado una mayor equidad con respecto a la retribución al capital (utilidades netas) y la disminución de las utilidades corresponde a una caída de los ingresos y no ha aspectos redistributivos” (Tibocha Avellaneda, 2019, p.120).

Estabilidad laboral y representación sindical

Teniendo en cuenta el Informe de sostenibilidad 2014 del Cerrejón, en promedio el 20% de los empleados tienen contratos temporales, para el 2015 contaba con 5925 empleados directos, de los cuales el 82% eran empleados permanentes y el 18% temporales (ver gráfica 33), en las huelgas sindicales se ha denunciado que los trabajadores temporales además de temer por la seguridad de su empleo, tienen menores salarios que la planta permanente (El Herald, 2013).

Gráfico 33. Número de trabajadores por tipo de contrato en el Cerrejón



Fuente: Elaborado por el Cerrejón en el informe de sostenibilidad (2014)

Como se manifestó en *el punto 4.3. dimensiones del cambio estructural*, la calidad de los empleos (condiciones laborales, respeto a los derechos como trabajadores) está asociado a

la labor de los sindicatos, su representación y el poder de negociación. Por tanto, en este ítem, se considera la afiliación a los sindicatos y sus logros en materia laboral como un indicador de la calidad de los empleos.

El sindicato con mayor número de afiliados es el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Carbón (Sintracarbón) cuyas convenciones benefician al conjunto de trabajadores que no pertenecen a los cargos directivos del Cerrejón. Como se observa en la tabla 16, la evolución del número de sus afiliados (2005-2015) muestra que a partir del 2009 hay menos trabajadores afiliados, en el 2005 el 68% de los trabajadores estaba sindicalizado y para el 2015 paso a ser el 62% (Tibocha Avellaneda, 2019). Dado que más de la mitad de trabajadores hace parte de Sintracarbón este tiene un poder significativo de negociación y ha logrado ampliar los derechos laborales de los trabajadores.

Tabla 16. Trabajadores afiliados a Sintracarbón (2005-2015)

Trabajadores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015
Afiliados Sintracarbón	3000	3000	3086	4121	4166	3750	3456	3750	3793	3775
Empleados directos	4424	4561	4935	5116	5116	5204	5373	4307	6218	6133
Porcentaje trabajadores sindicalizados	68%	66%	63%	81%	81%	72%	64%	87%	61%	62%

Elaborado con los datos de los informes de sostenibilidad del Cerrejón (2005-2015)

A lo largo del período de estudio (2001-2015) se realizaron seis convenciones colectivas⁸⁶, en el artículo publicado en la revista propuestas para el desarrollo se identifican algunos de los avances conseguido a través de las negociaciones:

⁸⁶ De acuerdo a la Sentencia No. C-009/94 de la Corte Constitucional una convención colectiva es “un acuerdo vinculante entre uno o varios empleadores y uno o varios sindicatos o asociaciones sindicales de trabajadores, que puede ser de contenido económico y/o jurídico, que define las condiciones laborales que regirán los contratos o relaciones de trabajo durante su vigencia. Esta convención no solo sirve de mecanismo de concertación, sino de solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.

- Política de ascenso. En la convención 2009-2010 Cerrejón se comprometió a subir de nivel a los empleados que cumplan con los requisitos y a revisar la situación de aquellos que llevan más de 10 años en un mismo cargo (Artículo 108 de la convención colectiva 2009-2010).
- Aumento Salarial. Hasta la convención de 2005-2006 los aumentos anuales habían sido del 6% en el 2007-2008 acompañado de una huelga se logra un aumento del 7.7%, y en el 2009 un aumento histórico del 11%.
- Auxilio de estudios para trabajadores. Se pasó de un auxilio por el 70% del valor de la matrícula (convención 2003-2004) a un auxilio del 90% (Convención 2013-2015) además de ampliar los beneficiarios de 100 a 200 trabajadores.
- Beneficios para los familiares de los trabajadores. En especial beneficios laborales y educativos para los hijos de los mineros. En materia laboral se exige a la firma el 10% de los cupos semestrales de practicantes universitarios requeridos por la firma sea para los hijos de los empleados (Convención 2013-2015). En materia educativa en la convención 2011-2012 se implementan las becas para estudiantes universitarios hijos de trabajadores con altos promedios, en la siguiente convención se amplían los beneficiarios y el presupuesto para este programa.
- Derechos humanos. En la convención 2011-2012 se crea la Comisión de Derechos Humanos, integrada por cuatro miembros representantes del Cerrejón y 4 del sindicato, con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento y respeto de los derechos humanos.
- Relación con la comunidad. En la Convención 2009-2010 por primera vez se menciona la responsabilidad del consorcio con la comunidad y se insta a

entregar tierras disponibles en comodato a miembros de estas comunidades, buscando con ello mejorar sus ingresos y su calidad de vida.

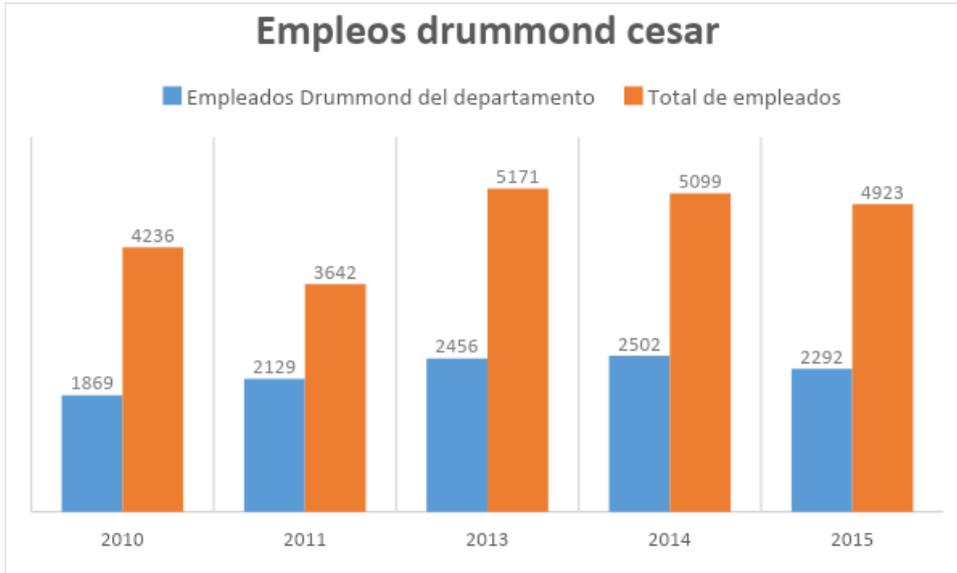
- Empleados con contrato a término indefinido. Desde la convención 2002-2003 se ha velado por ampliar los derechos de los empleados con contratos a término fijo, primero dándoles el beneficio de afiliación a seguridad social y a partir de la convención 2009-2010 obligando a la firma a convertir los contratos de trabajo a término fijo en el área de operación. Desde entonces las condiciones han ido cambiando en beneficio de los trabajadores: exigencia de mayor porcentaje de contratos a término indefinido, menor tiempo de plazo para efectuar el cambio, amplitud hacia otras áreas de trabajo.
- Política de préstamos. En la convención 2007-2008 se prevén los préstamos por dificultades económicas, en las siguientes convenciones se aumentaron los montos, disminuyeron las tasas de interés y en la vigencia 2011 se cambió el concepto de dificultades económicas por préstamo de libre inversión.
- Préstamo para vivienda. Aumentó del monto del préstamo para vivienda del 50% (Convención 2007-2008) del avalúo comercial al 80% (2013-2015) así como el número de préstamos.

7.2. Panorama del empleo generado por Drummond en el Cesar

Generación de empleo en Drummond

El Informe de sostenibilidad del 2015 muestra que la empresa genera 4923 empleos directos, de los cuales 2292 son desempeñados por personas del departamento, lo que corresponde al 45% de los empleos. En la gráfica 34 se observa el número de trabajadores oriundos del César respecto al total de los trabajadores desde el año 2010 al 2015.

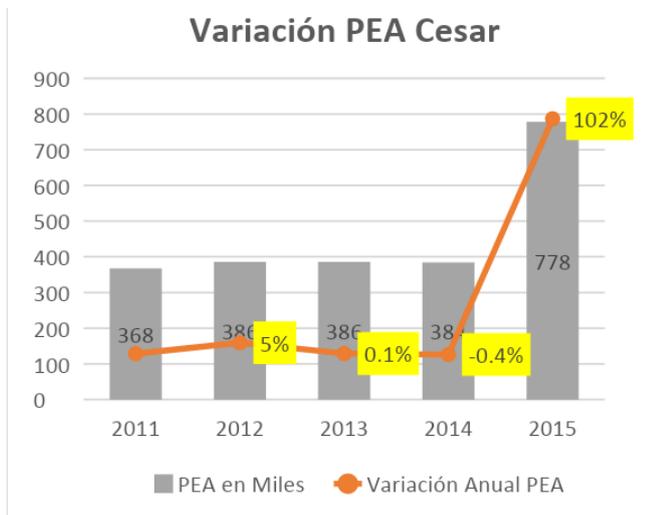
Gráfico 34. Empleados cesarenses en relación al total de empleados de Drummond



Fuente: Elaboración propia con base a los datos consignados por Drummond en los informes de sostenibilidad (*Drummond, 2010-2015*)

Desde el 2011 hasta el 2015, la PEA ha crecido a un ritmo acumulado del 21%, pasando de 368 mil a 778 mil cesarenses que están buscando trabajo (gráfica 35). Paralelamente el número de empleados de Drummond creció a un ritmo acumulado del 2% (gráfica 36); según sus informes de gestión el número de empleados directos oriundos del Cesar para el 2011 era de 2129 y para el 2015 de 2292, es decir que durante los 4 años analizados se contrataron 100 personas, en promedio 25 empleados anualmente.

Gráfico 35. Crecimiento anual de la población económicamente activa del Cesar



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del DANE (2019)

Gráfico 36. Crecimiento anual de empleados cesarenses de Drummond

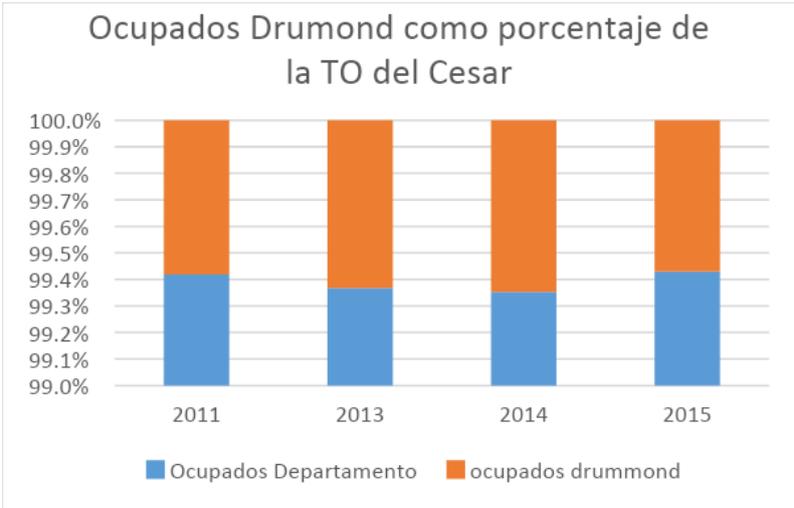


Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Los informes de sostenibilidad de Drummond

En relación a la variación anual en este período (2011-2015) se puede observar que a partir del 2013 el empleo de cesarenses en la empresa fue menor y en el 2015 dejó de emplear 210 personas. En contraste la PEA departamental crece a un ritmo constante de 0,01% que equivale a 12 mil personas que se suman a la oferta laboral anualmente. Esto coloca en evidencia que la oferta de mano obra en el Departamento tiene un ritmo creciente y que el empleo que demanda Drummond es impredecible, lo que es un factor de inseguridad laboral dado que la economía del territorio depende de esta actividad.

El número de ocupados del departamento para el 2015 era de 400.000 personas, lo que representa una tasa de ocupación del 51,4%, teniendo en cuenta el número de empleados de Drummond, los empleados de esta firma contribuyen en un 0.6% a esta cifra (gráfica 37).

Gráfico 37. Ocupados en Drummond como proporción de la población ocupada en el Cesar



Elaboración propia con base a los datos del DANE (2019) y los informes de sostenibilidad Drummond.

Según el Plan Departamental de empleo del Cesar la actividad que más empleo genera es el comercio (29,8%), seguido por el sector servicios (19,9%) y el agropecuario (19,4%), en contraste la actividad minas y canteras apenas ocupa al 2% de la población (Fundación

Panamericana para el Desarrollo, 2014), y Drummond específicamente al 0,6%. Al igual que en el caso del Cerrejón esto tiene que ver con las condiciones propias de las actividades.

Al igual que en la Guajira, en el Cesar la minería del carbón es una actividad que está presente en una importante parte del territorio, es manejada por pocas empresas y no genera un número de empleos significativos para un Departamento que en el 2015 presentaba una tasa de desocupación del 9,9% y una tasa de crecimiento de la PEA de 12%.

En el informe del 2012 aparece por primera vez una distribución de los empleos por nivel (asistente, técnico, profesional, estratégico, táctico), desde este año hasta el 2014 el porcentaje de empleos técnicos y asistenciales ha sido del orden del 80%, mientras que los cargos profesionales y de alto nivel representan aproximadamente el 20%, los cesarenses se ocupan mayoritariamente en el nivel operativo y sólo el 18% tiene cargos de alta gerencia. Esto a pesar de que en el caso del Cesar las cifras en materia de educación son mejores que las de la Guajira con una tasa de cobertura de la educación superior del 26,3%, y la mayoría de cesarenses se matriculan en programas de formación universitaria.

Inclusión de mujeres y jóvenes en Drummond

La población del Departamento del Cesar está distribuida por sexo en 50% mujeres y 49.9% hombres (Gobernación del Cesar, 2016), en cuanto al empleo según el Plan departamental de empleo (2014) el 21,9 de las mujeres en edad de trabajar estaba en situación de desempleo y en el caso de los hombres el 13%. La mayor tasa de subempleo se encuentra en el rango de edad de 27 a 35 años con un 49,78%, a su vez la tasa de participación tiene un valor del 50,4%, 9 puntos por debajo del total nacional. De manera que al igual que en el caso del Cerrejón, estas serán las poblaciones a tener en cuenta en el análisis del empleo generado por Drummond.

Los Informes de sostenibilidad de Drummond del año 2010 y 2011 no presentan cifras exactas del número de mujeres que emplean. El informe del 2010 afirma que en este año se incorporan las primeras mujeres como operadoras de camión y en el 2011 la empresa asegura contar con más de cien mujeres empleadas. En los años subsiguientes como se observa en la tabla 17 el porcentaje de mujeres en el total de empleados fue del 4%.

Tabla 17. Porcentaje de mujeres empleadas por Drummond.

Sexo	2012	2013	2014
Hombres	4873	4.798	4.754
Mujeres	192	188	191
Total	5065	4.986	4.945
Porcentaje de mujeres	3,94	3,91	4,01

Elaboración propia con base a la información disponible en los informes de sostenibilidad.

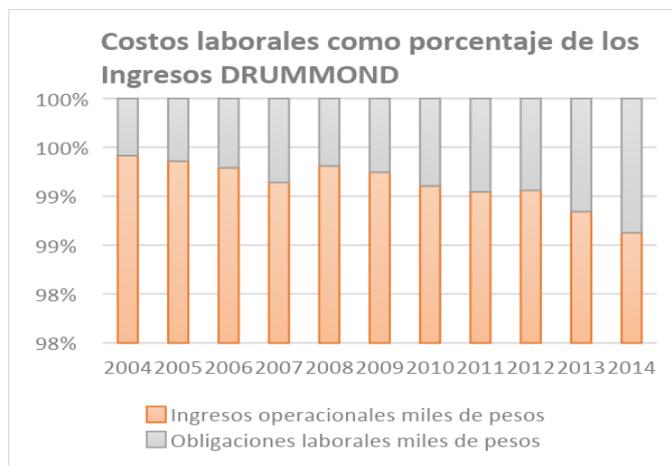
En cuanto a la participación de jóvenes en Drummond, según cifras del 2012 el 37% de los empleados tienen entre 18-34 años, mientras que el 55%, está entre los 35-54 años.

Es decir que la participación de los jóvenes y las mujeres en la empresa estadounidense no es significativa y las políticas de inclusión que afirma manejar la empresa no están teniendo repercusión en la planta de personal.

Distribución de ingresos en Drummond

Al igual que en el caso de Cerrejón para analizar la distribución de los ingresos entre utilidades y costos laborales en Drummond, en primer lugar, se identificó la proporción de ingresos destinados a costos laborales del 2004 al 2014 (Gráfico 38), evidenciando que ha sido menos del 2% y que en el 2014 menos del 1,39% de los ingresos de la firma se destinaron a este rubro.

Gráfico 38. Costos laborales como porcentaje de los ingresos de Drummond



Fuente: Elaboración propia con base a la información disponible de la Superintendencia de Sociedades (2015)

A pesar de que la empresa no destina un porcentaje importante de su ingreso a costos laborales, se pudo evidenciar que desde el año 2004 al año 2014 este rubro experimentó un crecimiento importante: En el 2004 los costos laborales estaban en el orden de los 10 mil millones de pesos y para el 2014 habían llegado a 45 mil millones de pesos. En comparación con el comportamiento de ingresos netos de la firma los costos laborales han aumentado a un mayor ritmo. Como se aprecia en la gráfica 39 la utilidad neta ha tenido una evolución irregular respecto a los ingresos. Por ejemplo, en el 2007 cuando los ingresos aumentaron en relación al año anterior un 3%, el rubro destinado a utilidades disminuyó 66%, pasando de 277 mil millones a 92 mil millones de pesos. En el 2008 los ingresos tuvieron un aumento del 34% y las utilidades llegaron a 430 mil millones de pesos.

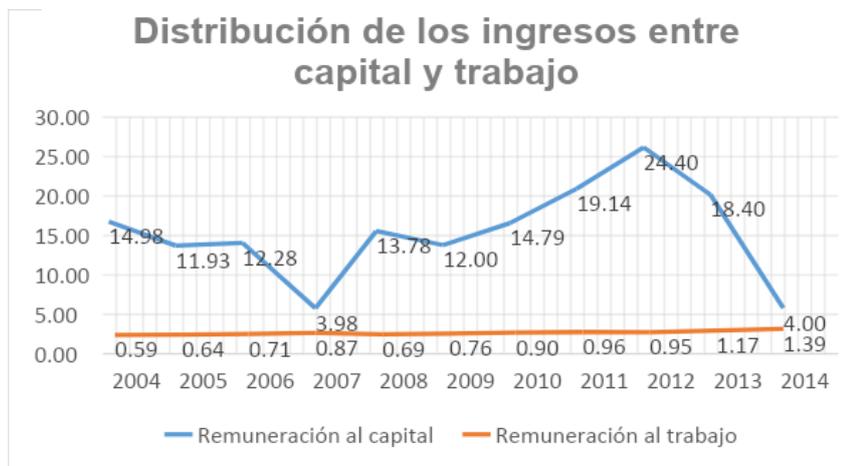
Gráfico 39. Evolución del rubro destinado a ingresos, costos laborales y utilidades Drummond (2004-2014)



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Superintendencia de sociedades (2015)

Ahora bien, en cuanto a la distribución de los ingresos, en el año 2004 se destinaba el 14,98% de los ingresos al capital, mientras que los costos laborales representaban el 0,59 de los ingresos, lo que significó una diferencia de 14 puntos (ver gráfica 40). En el 2007 la diferencia se acortó, debido a una caída del porcentaje destinado a las utilidades (3,98) y un aumentó en la retribución al trabajo en 0,28%. Después del 2007 y hasta el 2012 se acrecentó la diferencia en 23,45 puntos.

Gráfica 40. Retribución al capital y el trabajo en Drummond (2004-2014)

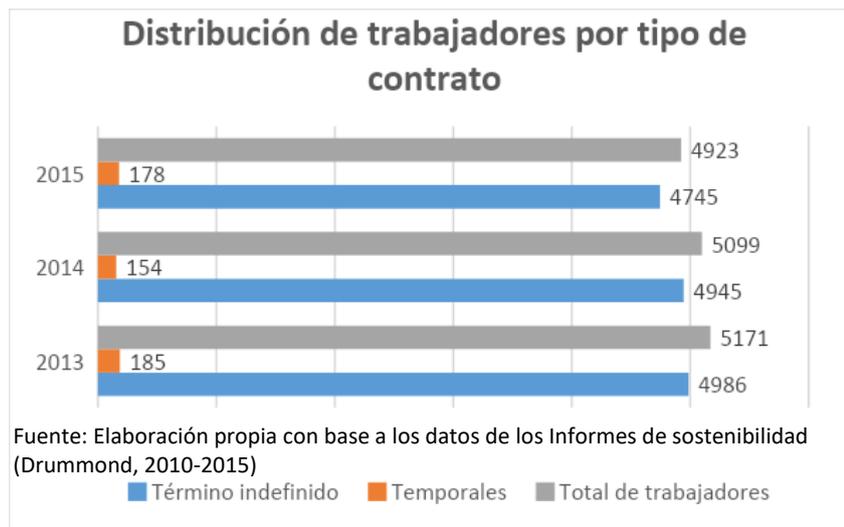


Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Superintendencia de sociedades (2015)

Estabilidad laboral y representación sindical

En cuanto a la estabilidad del trabajo, según los informes de sostenibilidad de Drummond (2013-2015), el 90% de los empleados tiene contratos a término indefinido (ver gráfica 41).

Gráfica 41. Distribución de trabajadores por tipo de contrato Drummond (2013-2015).



En cuanto a la representatividad sindical, los empleados de Drummond cuentan con tres sindicatos: Sintraminenergética, Sintradrummond y Agretienes y según el Informe de sostenibilidad del 2015 el 60% de los empleados están afiliados a alguno de estos sindicatos, esta cifra muestra una disminución con respecto al año 2011, cuando el 76% de los empleados estaban sindicalizados. En el punto 5.3 abordamos los riesgos y atentados que han sufrido los líderes sindicales en el Cesar, esto podría ser un factor incidente que afecta el número de trabajadores sindicalizados.

Teniendo en cuenta que el sindicato más representativo es Sintraminenergética se aludirá a los acuerdos materializados en las Convenciones Colectivas (2010-2013, 2013-2016):

- Se acuerda que Drummond debe ser uno de los actores que debe velar por la seguridad de los afiliados al sindicato.

- Se exige la preferencia por contratos a término indefinido sobre otros tipos de contratación y que preferentemente sean contratadas personas de los municipios.
- Auxilio semestral para trabajadores con hijos menores de 27 años.
- Becas universitarias semestrales para trabajadores de Drummond, actualmente 28.
- Capacitación de los trabajadores por medio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)⁸⁷ y con auxilio financiero.
- Bonificación por antigüedad desde los 3 años de servicio.
- Aumento salarial del 5% (para ambas vigencias de las convenciones).
- Pagos extra por trabajo nocturno, domingos y festivos.
- Auxilio para trabajadores con hijos en preescolar, primaria y bachillerato.
- Comité de alimentación y transporte que vele por que estos servicios se presten adecuadamente.
- Aumentos del rubro del Fondo Rotatorio de Vivienda.

Para cerrar, se presenta la **tabla 18** que muestra comparativamente las particularidades del empleo generado por Drummond y Cerrejón siguiendo las dimensiones analizadas a lo largo del capítulo: contribución al empleo de los Departamentos, vinculación con mujeres y jóvenes, distribución entre capital y trabajo, estabilidad laboral, sindicatos.

⁸⁷ El Servicio Nacional de Aprendizaje, es una entidad de formación para el trabajo del Estado Colombiano.

Tabla18. Cuadro comparativo sobre el empleo generado por Drummond y Cerrejón

	Cerrejón	Drummond
Aporte al empleo de los Departamentos	Para el 2015 el 65% de sus empleados son Guajiros, es decir 3965 empleados que representan el 0,9% de la población ocupada del departamento.	Para el 2015 45% de sus empleados directos son cesarenses esto corresponde a 2292 empleados y representan el 0,6% de la población ocupada del departamento.
	Los cargos altos y medios son ocupados por población de la región, de otras regiones del país o por extranjeros.	Los cesarenses se emplean mayoritariamente en el nivel operativo y sólo el 18% tiene cargos de alta gerencia
Vinculación de mujeres y jóvenes	7% de cargos ocupados son ocupados por mujeres, con menor cargo de vinculación y en puestos asistenciales	El porcentaje de mujeres en el total de empleados del 2004-2014 fue del 4%.
	En promedio los y las jóvenes (21-30 años) han representado el 18% del total de los empleados, mientras que los empleados entre 41-50 años en promedio representan el 40%.	El 37% de los empleados tienen entre 18-34 años, mientras que el 55%, está entre los 35-54 años.
Distribución entre capital y trabajo	El costo laboral durante el período 2004-2014 ha estado entre el 0,9% (año 2004) y el 1,70% (2014). en el período 2004-2014 el valor destinado aumentó 250%. En el 2004 el 39% de los ingresos netos se destinaba a remuneración al capital (utilidades), a partir del 2011 el 23%.	Los costos laborales para el 2014 equivalían a menos del 1,39% de los ingresos de la firma. A pesar de esta participación el monto destinado aumentó del 2004-2014 un 335%. La mayor distancia entre retribución al capital y el trabajo se dio en el 2012, con una diferencia en 23,45 puntos: al trabajo se destinaba 0.95% y al capital 24.4%.
Estabilidad laboral	En promedio el 20% de los empleados tienen contratos temporales	El 10% de los empleados tienen contratos temporales
Sindicatos	En el 2005 el 68% de los trabajadores estaba afiliado a Sintracarbón y para el 2015 paso a ser el 62%	Drummond tiene tres sindicatos: Sintraminenergética, Sintradrummond y Agretienes. En el 2015 el 60% de los empleados están afiliados a alguno de estos sindicatos, esta cifra muestra una disminución con respecto al año 2011, cuando el 76% de los empleados estaban sindicalizado.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES

En este último capítulo se presentan las principales conclusiones y hallazgos en torno a la contribución de la minería del carbón al desarrollo de Colombia en términos productivos, sociales y financieros entre el 2001 y el 2015, espacio temporal en el suceden cambios significativos como: el boom de los precios de las *commodities*, la caída de precios y su posterior normalización.

En el capítulo 2 evidenciamos que la Reforma Constitucional de 1991 y el Código de Minas del 2001, fueron fuentes normativas que propiciaron el cambio de un Estado que intervenía directamente en la minería del carbón en la década de los 60 y 70 a un modelo en el que el Estado se concentra en la regulación, promoción y fiscalización de la IED en esta actividad. A su vez, identificamos que la descentralización impulsada desde la década de 1980 contrastaba con las dificultades en la distribución de las rentas mineras: 1. El Estado central es el encargado de acopiar y distribuir las regalías, así como de recaudar el impuesto de renta de las empresas mineras; 2. La concesión de títulos mineros la realiza la Agencia Nacional minera, sin consultar las entidades locales; 3. Se descentralizaron funciones sociales en las entidades territoriales, sin embargo, la recaudación tributaria sigue estando centralizada.

En este mismo capítulo presentamos una síntesis histórica de los cambios que experimentaron los Departamentos mineros del Cesar y la Guajira bajo el nuevo esquema impulsado desde la década de los noventa. En la Guajira, este significó la venta de la participación estatal en la mina Cerrejón al Consorcio de empresas extranjeras conformado por BHP Billiton (Australia y Gran Bretaña), Anglo American (Sudáfrica y Gran Bretaña) y Glencore Xstrata (Suiza). En el Cesar se efectuaron cambios abruptos y violentos para fomentar la minería del carbón a gran escala y desincentivar la producción de algodón, situaciones que facilitaron la entrada en el territorio de la empresa transnacional minera Drummond. Más del 90% del carbón que se produce en Colombia, proviene de estos dos Departamentos, esta

importancia económica contrasta con la situación socioeconómica del Cesar y la Guajira, en dónde se registran indicadores de necesidades básicas insatisfechas, pobreza y desempleo por encima del promedio nacional.

Lo anterior, dio paso al capítulo 3 en el que se presenta una recopilación de estudios interesados por los efectos del modelo minero energético colombiano. Indagando en cuatro líneas de interés académico: estudios sobre el rol del Estado en la promoción de la minería del carbón, estudios sobre la conflictividad social generada en torno al modelo minero, estudios sobre el aporte de la minería a la economía nacional y local, y estudios sobre el empleo en las empresas mineras. Este estado del arte evidenció que el debate sobre la minería y su aporte social y económico conservan un lugar importante en la discusión académica nacional y permitió identificar temas aún no explorados, así como abordajes novedosos para profundizar el análisis de las líneas de estudio señaladas.

En la primera línea de estudio sobre el rol del Estado no encontramos trabajos que recopilaran la Política Minera del carbón desde el 2001 hasta el 2015, ni análisis académicos que estudiaran la trayectoria de los funcionarios que ocuparon cargos directivos en el sector minero. En la segunda línea de estudio, los trabajos desarrollaban un conflicto concreto ocurrido en un año específico, sin embargo, no hallamos una recopilación de conflictos ocurridos del 2001 al 2015 alrededor de la actividad de Drummond y Cerrejón que permitiera identificar tendencias en el rechazo social a la minería. En la tercera línea de estudios, recuperamos trabajos que analizan la contribución de la minería a la economía local y nacional, estos se enfocan especialmente en su aporte a las finanzas públicas a través de impuestos, pero no realizan un estudio específico y comparado sobre la actividad económica de Drummond y Cerrejón, ni tampoco abordan la diversificación o especialización productiva de los territorios. En la cuarta y última línea encontramos trabajos que desde un enfoque global presentan y comparan la generación de empleo del sector minero con otros sectores, a diferencia de estos,

la tesis propuso un estudio de caso que analiza el empleo generado por las empresas Drummond y Cerrejón.

Ahora bien, para abordar los anteriores temas y cumplir con los objetivos de la tesis, en el capítulo 4 se desarrolla el marco teórico basado en las nociones y conceptos del estructuralismo latinoamericano. Esta perspectiva permitió analizar el aporte del sector minero carbonífero al desarrollo en Colombia en términos productivos, sociales y financieros entre el 2001 y el 2015, relevando aspectos como el rol del Estado en la conducción de las transformaciones del perfil productivo, así como, la necesidad de que este tránsito se acompañe de mejoras en las condiciones de vida de los habitantes de los territorios en los cuales se realizan las actividades extractivas. De lo anterior se desprenden las tres dimensiones para analizar la contribución de la minería del carbón al desarrollo: capacidad estatal, estructura productiva, y transformación social.

La primera dimensión se desarrolla en el capítulo 5 en el que analizamos la capacidad del Estado para tomar decisiones sobre la actividad minera. En primer lugar, se estudió la Política Minera manifiesta en los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Nacionales Mineros, así como también se revisaron las memorias del Ministerio de Minas y Energía para establecer los principales resultados de esta planificación. En segundo lugar, se identificaron posibles conflictos de interés que perjudican la autonomía de los funcionarios directivos del sector público minero. Por último, se presentan los principales conflictos alrededor de la minería del carbón a cielo abierto llevada a cabo en el Cesar y la Guajira.

La Política Minera de Uribe Vélez (2002-2010) logró un aumento del IED en la minería del carbón, lo que redundó en mayores niveles de producción y exportación. Esto estuvo auspiciado por la liquidación de MINERCOL y por una acelerada concesión de títulos a cargo de INGEOMINAS a empresas transnacionales que no cumplían con condiciones ambientales

(concesión en zonas como parques naturales), legales (adjudicación a grupos ilegales), sociales (violación de derechos a las comunidades).

Por otra parte, la Política Minera del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), buscó mejorar la titulación minera a través de la creación de la Agencia Nacional de minerales (ANM) y la reestructuración de INGEOMINAS para convertirlo en el Servicio Geológico Colombiano (SGC). Paralelamente continuó fomentando la IED con un programa que consistía en subastar a empresas privadas las áreas mineras identificadas como estratégicas. Sin embargo, esto último no se llevó a cabo porque no contó con el respaldo de las comunidades étnicas y campesinas. Al final de la primera presidencia de Juan Manuel Santos y en un contexto de caída de precios de los minerales, la IED y la exportación del carbón disminuyeron considerablemente.

Los Planes de Los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y el primero de Juan Manuel Santos (2010-2014) dan cuenta de pérdida de funciones ejecutoras lo que conllevó la privatización de las empresas públicas mineras. A la par, el Estado se enfocó en priorizar y facilitar la Inversión Extranjera Directa como vehículo hacia el crecimiento, el progreso y el desarrollo. En este sentido, la Política Minera disminuyó los requisitos y trámites para otorgar títulos mineros, y limitó la acción estatal al estudio geológico, ejecución de trámites y control de la actividad minera. A pesar de que los Planes Mineros mencionan como propósitos la creación de encadenamientos productivos y agregar valor a los minerales, las acciones se limitaron a reformas administrativas y procedimentales para facilitar la concesión de títulos mineros. Por otra parte, la Política Minera no logró la legalización de los títulos de la pequeña minería, así como tampoco desarrolló acciones públicas que incluyeran o evaluaran la situación y demandas de las comunidades campesinas y étnicas de los territorios mineros.

Retomando el concepto de capacidad política de Repetto (2004) que hace énfasis en los intereses que se ven representados y beneficiados con las acciones estatales, se puede afirmar que el Estado colombiano mediante su Política Minera (2000-2015) benefició especialmente a las empresas extranjeras mineras que son las que toman las decisiones productivas, desconociendo los derechos sociales y económicos de quienes habitan los territorios. De acuerdo a los Planes estatales este esquema redundaría en crecimiento, progreso, desarrollo.

En cuanto a la trayectoria de los funcionarios, utilizando la metodología desarrollada por Ana Castelani (2018), se estudió el fenómeno de “puertas giratorias” que hace referencia al movimiento de entrada y salida de los funcionarios de cargos directivos en las entidades del sector público minero a las empresas minero energéticas privadas, esto con propósito de identificar riesgos que pudieron perjudicar la autonomía de los funcionarios. De esta manera se encontraron diez casos de puertas giratorias en el período comprendido entre 2002-2015, clasificados de la siguiente manera: cuatro casos de puertas recurrentes, posicionándose como el caso más frecuente; seguidas por 3 casos de *puerta giratoria mixta*, un caso de puerta giratoria de entrada y 2 puertas giratorias de salida.

El caso de puerta giratoria mixta es un aporte de la tesis a la tipología de Castellani (2018), esta surge a partir del hallazgo de funcionarios que antes de ejercer el cargo público se desempeñaban en empresas privadas y después retornaron a este sector, esta se diferencia de las puertas giratorias recurrentes porque estos funcionarios no retornaron al sector público. Este tipo de puerta presenta los siguientes riesgos para el sector público: soborno diferido, conflicto de interés y apropiación del conocimiento.

La mayoría de puertas giratorias ocurrieron durante la presidencia de Uribe Vélez, esto muestra que el expresidente consideró la trayectoria en el sector privado como un factor importante a la hora de seleccionar y nombrar funcionarios en altos cargos. Mientras que en la

presidencia de Juan Manuel Santos sólo se registran 4 puertas giratorias, y el criterio de selección no fue la experiencia en el sector privado ni en el público, sino que primó la pertenencia a partidos políticos que apoyaron su candidatura presidencial, posiblemente esto influyó en la alta rotación que sufrió el sector.

Las “puertas giratorias” generan el riesgo de que las decisiones tomadas por la institucionalidad pública, que tiene la tarea de regular y fiscalizar la actividad minera, se alejen del interés público y respondan solamente a los intereses de las empresas mineras transnacionales. En este sentido, sobresalen los casos de los Ministros Luis Ernesto Mejía (puerta mixta) y Hernán Martínez Torres (puerta mixta), así como del ex Director de Ingeominas y de la UPME Juan Villaruel Toro (puerta de salida), estos funcionarios después de desempeñar cargos directivos en el sector público fueron contratados por empresas mineras y petroleras que habían sido favorecidas con las decisiones, acciones y políticas de la institucionalidad pública. Adicionalmente, con la contratación de estos ex funcionarios las empresas se apropian y utilizan el conocimiento específico propio del funcionamiento del Estado.

Frente a la legitimidad social de la minería del carbón se rastrearon 23 conflictos sociales alrededor de los grandes proyectos de minería a cielo abierto en el Cesar y la Guajira (ocurridos entre el 2001-2015). Estos conflictos evidencian la percepción negativa que tienen importantes sectores sociales sobre la actividad extractiva en los territorios. También se identificaron los intereses, demandas y problemáticas que no fueron incluidos dentro de la Política Minera, entre estos: la preservación de las fuentes hídricas; el desplazamiento de campesinos, afrodescendientes e indígenas que reclaman la restitución de las tierras y el derecho a la consulta previa; y las acciones violentas en contra los sindicalistas en el caso del Cesar.

Retomando los hallazgos del capítulo 5, el Estado colombiano mediante sus PND y PNM mantuvo una visión de desarrollo, desde la cual incentivar la exportación del carbón (como ventaja comparativa del país) por medio de la IED generara crecimiento económico. Dentro de esta perspectiva no es necesaria la intervención y participación estatal directa en la estructura productiva. Bajo este esquema, mientras el Estado ha perdido capacidad de conducción de la actividad minera, las transnacionales se han convertido en el actor central, siendo favorecidas por las decisiones públicas han aumentado su influencia directa en las decisiones de la institucionalidad y se ha ampliado su margen de acción en los territorios.

En el capítulo 6 se abordó el segundo y tercer objetivo que consistían en revisar la apropiación y distribución de rentas por parte del Estado a través de impuestos y regalías y en establecer si durante los años de estudio la estructura productiva de los Departamentos mineros del Cesar y la Guajira se han diversificado hacia sectores de mayor complejidad. El propósito del capítulo era determinar si el amplio margen de acción y la influencia que tienen las transnacionales mineras, de algún modo, se compensaba en los recursos que obtiene el Estado a través de impuestos y regalías, y en la inversión y cambios productivos en los Departamentos donde se concentran las actividades mineras.

En cuanto a la apropiación de rentas mineras, según la información y los cálculos realizados se comprobó que del 2003 al 2013 el Estado se apropió de un 8,14% del total de la renta que produce el país por la exportación de carbón. Durante el período de mayores precios y cantidades exportadas (2008-2012) se registra una participación promedio de 9,37%, porcentaje que está por debajo tanto de las tasas del impuesto de renta (33%-38%) como del valor asignado para las regalías del carbón (10% de la producción). En el análisis realizado se pudo determinar que esto tiene relación con: las exenciones y beneficios tributarios, estrategias empresariales para reducir la base tributaria y los compromisos pactados en los TLC (estabilidad jurídica que dificulta aumentar o colocar nuevos impuestos). Si bien, estos factores

han sido identificados por otros autores (principalmente en los trabajos desarrollados por Pardo y Espitia), el aporte de la tesis fue analizar cada uno de estos factores en el caso concreto de la tributación e ingresos gravables de las mayores firmas transnacionales de minería del carbón: Drummond y Cerrejón.

En relación a las exenciones y beneficios tributarios de los que gozan las empresas mineras se identifican las siguientes: deducciones de impuesto de renta, deducción del pago de regalías de la renta líquida gravable; incompatibilidad de imposición de tributos locales sobre la explotación de recursos naturales no renovables distintos a las regalías, importación temporal de maquinaria sin pagar el IVA. Es así como, del 2004 al 2014 las mayores empresas transnacionales exportadoras de carbón, Drummond y Cerrejón, sólo destinaron aproximadamente el 13% de sus ingresos al pago de impuestos, a pesar de que la tasa de impuesto de renta durante este tiempo ha estado entre 38% y 33%.

Dentro de las estrategias para reducir la base tributaria, se encuentra el uso de precios de transferencia y se pudo comprobar que tanto Cerrejón como Drummond durante gran parte del período de estudio, vendieron el carbón por debajo del precio internacional. De esta manera en el 2012 y 2013 años de mayor valor internacional del carbón las empresas no sólo tributaron un porcentaje menor al impuesto de renta, sino que los ingresos gravables presentados no corresponden al valor de la venta del carbón al precio internacional. Ambas firmas utilizan precios de transferencia, vendiendo el carbón por un precio menor a empresas comercializadoras que pertenecen a su grupo empresarial y que se encargan posteriormente de vender el mineral a un precio mayor principalmente a Holanda, Reino Unido, Turquía y Estados Unidos.

Otra estrategia usada por las empresas es presentar costos y gastos por un valor elevado para disminuir la renta gravable. En tal sentido llama la atención que con IED constante, niveles

de exportación y producción altos, importantes beneficios tributarios y bajos costos de mano de obra, los ingresos sobre los cuales se establece la tasa del impuesto de renta corresponda al 20% de los ingresos totales de Drummond y del 30% en el caso de Cerrejón. Es decir que según ambas firmas más del 70% de sus ingresos se dirige a cubrir costos y gastos.

Por último, los TLC firmados especialmente con Canadá, Estados Unidos y Suiza, dificultan la toma de decisiones por parte del Estado, en tanto la empresa inversionista puede someter a arbitraje al Estado Colombiano por considerar que este viola algunas de las consideraciones de libre comercio acordadas, entre las cuales se encuentran prohibiciones como: dar tratos preferentes a los inversionistas nacionales, exigir o negociar una cantidad de mercancías de exportación, el uso de insumos nacionales para la producción, la compra de mercancías producidas dentro del territorio, el destino de la producción (mercado interno o en el mercado extranjero). Decisiones que quedan a criterio de las empresas norteamericanas, suizas y canadienses.

Como resultado Drummond y Cerrejón: 1. tributan muy por debajo de la tasa nominal de impuesto, 2. su renta gravable es menos del 50% de los ingresos totales que obtienen las firmas por su actividad productiva, y 3. están blindadas por los acuerdos bilaterales de libre comercio firmados por Colombia. En este marco, el mayor aporte que realizan las empresas mineras a las finanzas públicas se da por concepto de regalías, que en el 2012 alcanzaron su punto máximo con 1.608 millones de pesos, sin embargo, dado que el cálculo de regalías depende de la producción y que el Estado acordó estabilidad en su liquidación, la disminución de precios y exportación del carbón desde el 2013 llevó a una caída del 80% el dinero proveniente de regalías.

En relación a lo anterior, nos preguntamos por el destino de los recursos obtenidos por regalías y si estos eran invertidos en la diversificación de sectores productivos con mayor

complejidad o en incentivar el aprendizaje en los Departamentos en donde se extrae el carbón. En el caso de la Guajira, lo primero a señalar es que, aunque el Departamento se posiciona como el tercer receptor de este recurso a nivel nacional, el monto percibido por este concepto disminuyó a partir de la reforma del SGR. En cuanto al destino de las regalías, durante el 2012-2015 se aprobaron 15 proyectos de CTeI por un valor de 115 mil millones de pesos. Estos proyectos no tienen un enfoque de desarrollo orientado a mejorar las condiciones sociales, productivas y económicas locales y para los municipios mineros solamente se aprobó un proyecto de diversificación productiva.

En el Cesar sólo se aprobó un proyecto de CTeI dirigido a dos municipios del Departamento, este consistía en la construcción de un Centro tecnológico agropecuario. Aunque el proyecto aprobado está direccionado a diversificar la estructura productiva, se han encontrado irregularidades fiscales por \$25 millones de pesos y el proyecto actualmente está en estado crítico por retrasos en su ejecución y riesgo de incumplimiento.

En ambos casos la mayoría de proyectos aprobados con recursos de regalías están orientados a mejorar las vías, y el acceso a redes de comunicación, evidenciando que no es una prioridad la diversificación productiva de los municipios mineros, ni las necesidades socioeconómicas de los habitantes de los Departamentos. Adicionalmente la Contraloría ha evidenciado problemas de ejecución en los recursos y una clasificación difusa que dificulta la puesta en marcha de los proyectos de CTeI en ambos Departamentos.

Lo desarrollado nos indica que no sólo hay insuficiencias en la captura de renta por parte del Estado, sino que también hay problemas en la ejecución de las regalías mineras. Teniendo en cuenta este panorama, en este mismo capítulo se analizaron los cambios en la estructura productiva en el Cesar y la Guajira, haciendo énfasis en la creación o desaparición de actividades productivas y su aporte a la economía de los Departamentos mineros.

En el período de estudio, la estructura productiva de la Guajira no varió significativamente, en promedio la minería ha representado para este departamento el 55% de su PIB y el 90% de este corresponde a la minería del carbón, lo que se refleja en los bienes exportaciones y las importaciones que gravitan alrededor de esta industria. En el caso del Cesar, las actividades productivas distintas al carbón han disminuido su participación en el PIB departamental, así mientras que en el 2000 la minería tenía una participación del 20% para el 2010 representaba más del 40%, y a la par actividades como la agricultura y el comercio, han reducido su participación a la mitad. En cuanto a las exportaciones, el 90% corresponden al sector minero y las importaciones son bienes que demanda la minería: maquinaria y equipo, sustancias químicas, vehículos y remolques. De acuerdo a lo anterior, alrededor de la minería no se han desarrollado encadenamientos ni hacia adelante ni hacia atrás que indiquen una mayor complejización.

Según los hallazgos del capítulo 6, el Estado captura menos renta del carbón que la proyectada (teniendo en cuenta las tasas de impuestos y regalías) y los recursos obtenidos de regalías no se invierten en la diversificación y en el aprendizaje de la Guajira y el Cesar. En segunda medida, la minería del carbón no ha estimulado el desarrollo de la industria local u otras actividades productivas. En consecuencia, del 2000-2015 la minería del carbón fue la única actividad productiva que aumentó su participación en el PIB del Cesar y en el caso de Guajira es la más representativa pese a la disminución que inició en el 2012.

De acuerdo a lo trabajado en el marco teórico, una de las expresiones de la estructura productiva local son las condiciones sociales de los habitantes en los territorios. En el capítulo 7 nos propusimos revisar las condiciones del empleo generado por Cerrejón y Drummond en la Guajira y el Cesar con el objetivo de distinguir las transformaciones sociales propiciadas por el mercado laboral de la minería del carbón. De esta manera se analizaron cifras y características generales de los empleos ofrecidos por las empresas mineras, tales como: número de empleos

generados, comparación con otros sectores productivos y con el comportamiento de la PEA departamental, proporción de ingresos operacionales destinados a costos laborales, tipo de contratación y representación sindical. A su vez, recuperamos la concepción bidimensional de justicia social presentada por Nancy Fraser (2008) que manifiesta que la desigualdad en términos de ingresos suele estar a travesada o se profundiza con las discriminaciones culturales y simbólicas que se manejan en una sociedad y por tanto consideramos importante visibilizar la proporción de mujeres y población joven dentro de las empresas.

Algunos de los rasgos comunes en ambas empresas son: 1. el empleo que ofrece en relación a otros sectores económicos y a la demanda laboral del departamento es exiguo, así como variable en su ritmo de crecimiento; 2. la mayor parte de la planta corresponde a empleados en puestos operativos no profesionalizados, en ambos casos los pocos puestos de alta dirección y profesionales son mayoritariamente ocupados por personas que no son de los Departamentos; 3. La participación de la mujer es baja, el 7% de los empleados en el caso de Cerrejón y el 4% en el caso de Drummond; 4. A pesar de que ninguna de las firmas destina un porcentaje alto de sus ingresos a costos laborales, estos han tenido un crecimiento significativo desde el 2004 al 2014. A partir del 2011 para el Cerrejón y del 2012 para Drummond tanto sus ingresos operativos como las utilidades han disminuido.

En contraste, algunas diferencias son: 1. Para el 2015 menos de la mitad de los empleados directos de Drummond eran oriundos del departamento del Cesar, mientras que en el Cerrejón más de la mitad de los empleados son guajiros; 2. En Drummond El 37% de los empleados tienen entre 18-34 años y en el Cerrejón solo el 18% de los empleados está entre los 21-30 años; 3. Cerrejón tiene el 20% de sus empleados con contratos temporales mientras que Drummond sólo el 10%; 4. Aunque la afiliación sindical en ambas empresas ha disminuido, es más marcado su descenso en el caso Drummond que además está fragmentada en varios sindicatos.

La distancia entre el rubro destinado a obligaciones laborales y el destinado a ingresos y utilidades sugiere que ambas empresas tienen suficiencia económica para mejorar salarios, formar y capacitar a sus empleados, extender los contratos a tiempo indefinido, o en el caso de Drummond ampliar la cobertura beneficios que han acordado con los sindicatos, e incluir a más mujeres y jóvenes dentro de su planta de personal. Por estas razones urge repensar el rol del Estado en esta actividad, no sólo como garante de la IED, sino también como garante de los derechos laborales de la población del territorio, considerando las condiciones de pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y diversidad étnica presentes en estos Departamentos.

Efectivamente, durante la primera década del siglo XXI Colombia aumentó de manera ininterrumpida la producción y exportación de carbón, con el liderazgo de las empresas transnacionales Drummond y Cerrejón, pasando de exportar 36 millones de toneladas en el 2002 a 83 millones en el 2013 y convirtiendo al carbón en el segundo producto de exportación del país. Sin embargo, el aporte de esta actividad en términos de ingresos públicos, transformaciones productivas y empleo no es correspondiente con este crecimiento.

Esto tiene que ver con la Política Minera impulsada por el Estado colombiano desde la sanción del Código de Minas en el 2001, cuyo centro fue la promoción de la IED y la privatización del sector sin considerar medidas que vincularan la ciencia y producción, ni las demandas y necesidades propias de los territorios. Como efecto el país se consolida como un exportador neto de carbón con nulo valor agregado, la economía de los Departamentos productores gira en torno a este mineral, se reproduce la heterogeneidad del mercado laboral, se arraigan las condiciones de desigualdad al interior de los territorios y de estos en relación a otras regiones del país, y se intensifican los conflictos socioambientales.

Para finalizar espero que el análisis expuesto en estas páginas sirva a otros estudios y a los hacedores de política pública para pensar en mejoras a la minería del carbón, así como

alternativas productivas, teniendo en cuenta: 1. La disminución en la producción nacional de carbón del 7,2 % interanual en el primer trimestre de 2020, pasando de 20,9 millones de toneladas a 19,4 millones de toneladas (FORBES, 2020), propiciada por la contracción del mercado internacional (relacionado con la pandemia mundial COVID-19), las nuevas fuentes energéticas y la alta exposición de esta actividad a factores exógenos; 2. Las necesidades, demandas y problemáticas de la población de la Guajira y el Cesar, atravesadas por la violencia, la pobreza y la desigualdad, y la necesidad de propiciar por parte del Estado mecanismos de inclusión laboral al interior de las empresas; 3. El fortalecimiento de la autonomía y capacidad política del Estado, para que este tome decisiones que favorezcan la vinculación de la minería con la estructura productiva local, la inversión de la renta minera en el desarrollo de otras actividades y sectores con mayor valor agregado y una apropiación de renta que sea más correspondiente con los altos ingresos de las firmas analizadas; 4. La necesidad de mejorar los mecanismos de control y fiscalización, tanto de la tributación minera como de sus políticas laborales.

ANEXOS

Anexo 1. Trayectoria de funcionarios Gobierno Uribe

CASOS DE PUERTAS GIRATORIAS EN LOS CARGOS DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO MINERO 2002-2010						
Cargo ocupado	¿Quién lo nombra?	Nombre del funcionario	Años en el cargo	Tipo de puerta	Empresas privada donde se ha desempeñado	Riesgos asociados
Ministros de Minas y Energía	Presidente de la República	Luis Ernesto Mejía Castro	2002-2006	Mixta	Antes de su cargo se desempeñó en el sector privado Gerente Baterías MAC. Después de ser Ministro se ha desempeñado como consultor independiente y miembro de las siguientes juntas directivas de empresas del sector de minas y energía: Ecopetrol, Isa, Isagen, Ecogas y la	Apropiación de conocimiento. Empresas del sector de minas y energía como PROMIGAS pudieron apropiarse de información y conocimiento específico del funcionamiento del Estado. Soborno diferido. Del proceso de liquidación de CARBOCOL y MINERCOL liderado por Mejía Castro se benefició la empresa
		Hernán Martínez Torres	2006-2010	Mixta	Anterior a su cargo se desempeñaba en el sector privado como presidente de Intercor (filial de EXXON) que junto con Carbocol en 1975 inició la exploración y explotación del proyecto Cerrejón norte y en el 2002 vende su participación al consorcio carbones de Cerrejón Limited (conformada por Glencore, Anglo american, BHP Billiton) . Un año después de su ejercicio como Ministro se convierte en presidente de la Junta Directiva de Pacific coal resources (subsidiaria de la empresa petrolera Pacific rubiales) y en el 2012 es nombrado su director ejecutivo, esta empresa explota las minas de carbón: Cerrolango norte, Caypa y Barrancas ubicadas en la Guajira y Becerril en el César. Adicionalmente desde febrero del 2011 se integró al sector privado aurífero como parte de la junta directiva de la empresa Antioquia minera . Soborno diferido. Durante su gestión se cede a Pacific Rubiales la participación en Campo Rubiales, campo tiene una superficie de 61.046 hectáreas, en los que se encuentran más de 80 pozos en producción. A su vez se implementó el sistema de expansión de oleoductos construyendo un oleoduto de 235 km para transportar el crudo de esta campo petrolero al terminal de Coveñas en el mar Caribe. Estas decisiones pudieron estar influenciadas por la empresa que luego lo haría miembro de su junta directiva en su filial carbonera o en Gran Colombia gold que también se vio favorecida durante su gestión con la concesión del título explotación de oro en el Nordeste de Antioquia clasificado en el 2005 como Distrito minero. Conflicto de interés. Estando como presidente de Intercor lideró la venta de su participación al consorcio Cerrejón conformada por tres empresas con múltiples títulos mineros en el país. Durante su gestión se favoreció la minería por la concesión otorgada a títulos.	
Viceministra de Minas y Energía	Ministro de Minas y Energía	Silvana Giaimo Chávez	2009-2010	Recurrente	Antes del ejercicio del cargo se había desempeñado en el sector privado como Presidente Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Cartagena, asesora de la Sociedad Portuaria Regional de la misma Ciudad, así como Gerente y Directora de Proyectos de TecnoUrbe. En el sector público tenía un	Captura estatal aparente. En este caso no se encontró que el gremio de comerciantes representados por la Cámara de Comercio de Cartagena se hayan beneficiado directa o indirectamente con las decisiones de la viceministra, sin embargo su proveniencia da lugar a considerar que este gremio podía influir sobre sus decisiones.
Director(a) UPME	Presidente de la República	Ricardo Rodríguez Yee	2009-2010	Recurrente	Antes de su paso por el sector público minero se desempeñaba como gerente de Cedelca (2007-2009), empresa privada de distribución, generación y comercialización de energía eléctrica en el departamento del Cauca. También como jefe de planeación, subgerente comercial y gerente de la empresa de energía de Cundinamarca (2002-2004). Participó como representante legal en nombre del gobierno de Colombia en la privatización de diferentes empresas de energía. Después del 2010 fue nombrado director asociado de K-tion S.A.S empresa de consultoría para las industrias minera, petróleo, gas, energía y biocombustibles. De 2013 a 2015	Apropiación de conocimiento. Como director de la UPME manejaba información privilegiada sobre la planeación del sector minero energético. Captura cultural. Al venir del sector privado energético, las firmas privadas pueden verse favorecidas porque el director del organismo encargado de la planeación comparte un conjunto de creencias y visiones propias del sector privado energético.
Director UPME e INGEOMINAS	Presidente de la República	Juan Villaruel Toro	2002-2004 (Director UPME) 2004-2007 (Director	Salida	Después de su renuncia como director de INGEOMINAS fue nombrado como director operativo del proyecto de minería gramalote que es una filial la empresa minera Anglo gold Ashanti.	Sobornos diferidos. Ingeominas para la época la responsable de la concesión de títulos concedió durante la gestión de Villaruel títulos a Anglo Gold Ashanti en zonas naturales en las que está prohibida la minería. Su período de gestión coincide con la expansión de Anglo Gold Ashanti desde su llegada en 2003 (Les fueron otorgados casi ocho millones de hectáreas para exploración).
Director INGEOMINAS	Presidente de la República	Mario Ballesteros	2007-2010	Entrada	Antes de su cargo había ocupado cargos en el sector financiero y privado, renunció en el 2010 y en el 2013 y posteriormente fue inhabilitado para ejercer cargos públicos por 11 años.	Captura estatal aparente. En este caso no se encontró que el sector financiero se haya beneficiado directa o indirectamente con las decisiones del director de Ingeominas, sin embargo su proveniencia da lugar a considerar que este gremio podía influir sobre sus decisiones. Por otro lado, Ballesteros fue inhabilitado por la contratación de la institución "Alma Mater" para realizar la interventoría de varios

Anexo 2. Trayectoria funcionarios Gobierno Santos

CASOS DE PUERTAS GIRATORIAS EN LOS CARGOS DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO MINERO 2010-2015						
Cargo ocupado	¿Quién lo nombra?	Nombre del funcionario	Años en el cargo	Tipo de puerta giratoria	Empresas privadas donde se ha desempeñado	Riesgos asociados
Viceministro de minas	Ministro de Minas y energía	Henry Medina	2011-2013	Mixta	Desde el 2006 hasta el 2011 (año de su nombramiento) se desempeñó en cargos directivos en la multinacional British Petroleum (BP). También ha sido parte de la junta de Ocesa SA y de Transgas de Occidente SA. En 2013 después de salir del sector público crea su propia empresa consultora -MEGO Estrategias- para el sector de hidrocarburos. Además, es miembro de la junta directiva de la refinería Reficar, de Cenit y de ISA.	Captura cultural. En este caso aunque no se encontraron decisiones tomadas por el viceministro que beneficiaran a BP, este sector se beneficia en tanto el viceministro comparte un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el mercado en cuestión. Apropiación del conocimiento. En su paso por el sector público como viceministro adquirió información privilegiada del sector que luego coloca a disposición del sector privado tanto en la empresa consultora que constituye como siendo parte de las juntas directivas de empresas privadas del sector energético.
		César Díaz Guerrero	2013-2014	Recurrente	Antes de su cargo en el sector público estuvo vinculado en la gerencia de diferentes empresas privadas mineras como Minerales Colombo Americanos, Carbones Coquizables de Colombia, Inversiones Mineras Diguier Ltda y consultor de West Hawk Development y Lateegra Gold Corp. A su vez, cuenta con experiencia en el sector público vinculado al Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Ministerio de Transporte, Registradora General de la Nación y Canal Capital. Inmediatamente anterior a su cargo fue representante de la Cámara Colombiana de minería que agremia a las empresas y personas naturales extranjeras y del país. Actualmente se desempeña como consultor.	Conflictos de interés y captura de la decisión estatal. Al ser el responsable dentro del Ministerio del sector minero, el gremio minero (la cámara Colombiana de minería) se vio representado por el viceministro, y pudo ser favorecido sin la existencia de sobornos o prebendas. Adicionalmente puede que las decisiones buscaran el beneficio de las empresas mineras, sin que necesariamente se persiguiera el bienestar de la sociedad en su conjunto. Es importante recordar que en este período se llevo a cabo el Plan de descongestión de solicitudes mineras, en las cuales se debían resolver 15 mil propuestas de contratos de concesión, de estas en el período 2013-2014 se otorgaron 1.515 títulos, es decir, 10% de las solicitudes resueltas. Apropiación del conocimiento. En su paso por el sector público como viceministro pudo adquirir información privilegiada del sector que luego se pondría a disposición del sector privado a través de su empresa consultora.
Directores (as) UPME	Presidente de la República	Óscar Julián Imitola Acero	2010-2011	salida	Posterior a su cargo se convierte en consultor del sector de energía, es director de proyectos empresariales de ESCO (Empresa de servicios energéticos).	Apropiación del conocimiento.
Presidenta Agencia Nacional de Minería	Presidente de la República	Natalia Gutierrez Jaramillo	2014-2015	Recurrente	Se ha desempeñaba en el sector hidrocarburos privados, siendo gerente de empresas como Aluvia S.A.S y de Cygnus Project S.A., gerente financiera de Winchester Oil and Gas S.A. También en el sector público en el Ministerio de Minas y Energía y en el Ministerio del interior. Actualmente es presidente ejecutiva de la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica	Ninguno.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M., Cimolli, M., & Lavarello, P. (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acquatella, J., Altamonte, H., Arroyo, A., & Larde, J. (2013). *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Araguete, E. (2018). Boom de commodities, inversión extranjera en minería y restricción externa en América Latina. Las experiencias de Chile, Perú, Colombia y México en los años 2000. En L. Álvarez Huwiler, & J. Godfrid, *Megaminería en América Latina: Estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales* (págs. 71-96). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Arteaga Morales, B. I. (2012). El enfoque diferencial ¿una apuesta para la construcción de la paz? En *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz* (págs. 15-40). Bogotá: Universidad de Bogotá.
- Ávila, A. (2019). Capítulo 1. Para-Estados, campañas militares y derrota de las fuerzas militares en el sur del país. Expansión territorial y delegación del monopolio de la violencia (1995-1999). En A. Ávila, *Detrás de la Guerra en Colombia* (págs. 47-142). Bogotá: Planeta.
- Bárcena, A. (2010). Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis. *Revista CEPAL*, 100, 7-29.
- Barletta, F., & Yoguel, G. (2017). *¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural?* Santiago de Chile: CEPAL.

- Bittencourt, G. (2016). Políticas hacia el capital extranjero en América Latina 1990-2014. Montevideo: Udelar.
- Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., Hernández Chitiva, D. E., & Pico Gúzman, M. J. (2015). Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bernazza, C., Comotto, S., & Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4, 17-36.
- Bértola, L. (2015). Capítulo IX. Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina. En CEPAL, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (págs. 261-297). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4, 37-59.
- Bielchowsky, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. En CEPAL, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados* (págs. 9-61). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y Mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, 110-124.
- Cabrera Leal, M., & Fierro Morales, J. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y gobernanza* (págs. 89-124). Bogotá, D.C: Contraloría General de la República.

- Cardoso, F., & Falleto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cárdenas, M. (2013). Colombia: reforma al sistema general de regalías. Obtenido de Regalías Bogotá:http://regaliasbogota.sdp.gov.co:8080/regalias/sites/default/files/biblioteca/ReformaSGR_MHCP.pdf
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva sociedad*, 47-61.
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, 85-111.
- CEPAL. (1998). Estudio Económico de América Latina, 1949. En CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (págs. 131-172). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2010). Crisis, poscrisis y cambio de época: entre los límites del desarrollo y el desarrollo que nos planteamos. En CEPAL, *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (págs. 15-51). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL. (2014). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CINEP. (2014). Impactos socioterritoriales de la explotación minera en los departamentos del Cesar y La Guajira. En F. E. Stiftung, *La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales* (págs. 45-67). Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2018). *Informe Misión de Observación Salud, ambiente y minería de carbón en La Guajira*. Bogotá: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.
- Correa Mautz, F. (2016). *Encadenamientos productivos desde la minería de Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Corporación Colombia Digital. (2014). Informe Brecha Digital Regional. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Crespo, E., & Ghibaudi, J. (2017). El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina. En D. García Delgado, *El neoliberalismo tardío : teoría y praxis* (págs. 29-39). Buenos Aires: FLACSO sede Argentina .
- De Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2015). Introducción: Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada: Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En F. De Castro, B. Hogenboom, & M. Baud (Edits.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (págs. 13-38). CLACSO.
- Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad N 239*.
- Extractivismo en Colombia. (2015). El Cerrejón, carbón para las potencias y miseria y pobreza para Colombia y la Guajira. Obtenido de Extractivismo en Colombia: <http://extractivismoencolombia.org/el-cerrejon-carbon-para-las-potencias-y-miseria-y-pobreza-para-colombia-y-la-guajira/>
- Fajardo Montaña, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad Colombiana. En J. Estrada Álvarez, D. Fajardo Montaña, J. Giraldo Moreno, A. Molano Bravo, V. M. Moncayo Cruz, R. Vega Cantor, & S. De Zubiría Samper, *Conflicto social y rebelión*

- armada en Colombia: Ensayos críticos (págs. 95-150). Bogotá, D.C: Gentes del común.
- Fajnzylber, F. (1983). América Latina: Imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización en los países avanzados. En F. Fajnzylber, *La Industrialización trunca en América Latina* (págs. 147-268). México: Editorial nueva imagen.
- Fajnzylber, F. (1983). Reflexiones para una nueva industrialización. En F. Fajnzylber, *La industrialización trunca en América Latina* (págs. 339-416). México: Editorial nueva imagen.
- Feld, H. (2014). ¿Nuevas reglas del juego para el extractivismo? El papel de las iniciativas internacionales de transparencia y control para las industrias extractivas. En B. Goel, & A. Ulloa, *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (págs. 459-495).
- Ferrer, A. (2011). Los problemas fundacionales y la densidad nacional. *Revista de Ciencias sociales sumario*, 7-24.
- FORBES. (2020). Producción de carbón en Colombia cayó 7,2 % por cuenta del coronavirus. Obtenido de FORBES Colombia: <https://forbes.co/2020/05/21/actualidad/produccion-de-carbon-en-colombia-cayo-72-por-cuenta-del-coronavirus/>
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo* (6).
- Giraldo, C. (2009). Finanzas públicas en América Latina: la economía política. Bogotá: Desde abajo.
- González Barroso, F. (2017). El fenómeno de las puertas giratorias. *Eunomía*, 315-317.
- González Posso (2011). La renta minera y el Plan de desarrollo 2010-2014. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la paz. Recuperado de:

http://www.setianworks.net/indepazHome/index.php?view=article&id=580%3la-renta-minera-y-el-plan-de-desarrollo-20102014&option=com_content&Itemid=103

Gudynas, E. (2009). Diez Tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En v. autores, *Extractivismo, política y sociedad* (págs. 187-225). Quito: Centro Andino de Acción popular y centro latinoamericano de ecología social.

Gudynas, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Montevideo: Observatorio del Desarrollo.

Hawkins, D. (2014). El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera. En F. E. Stiftung, *La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales* (págs. 23-44). Friedrich Ebert Stiftung.

IPBES. (2016). Diagnóstico de la información ambiental y social respecto a la actividad minera y la extracción ilícita de minerales en el país. Bogotá, D.C: IPBES.

Justicia Tributaria. (2013). *¿Quiénes pagan impuestos en Colombia?* Bogotá: Cedetrabajo.

Kaplinsky, R., & Morris, M. (2014). Thinning and thickening: productive sector policies in the era of global value chains. *Innovation, Knowledge, Development*.

Katz, J. (2008). Una visita a la teoría del desarrollo económico. *Documento de proyecto* (págs. 87-96). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, 101-113.

Laguado, A. (2010). Elites, cuestión social y reforma agraria en el desarrollismo colombiano. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 38-59.

- Laguado, A., & Sotelo Maciel, A. (2019). Desarrollo y conflicto en América Latina
¿Concertación o disciplinamiento? En D. García Delgado, & C. Ruiz del Ferrier, En
torno al rumbo : pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad (págs. 101-
126). Buenos Aires: FLACSO.
- Maodery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia:
UNTDF.
- Minería en Colombia. (2014). La minería en Colombia en el período 2010-2014 y algo de
historia. Obtenido de La minería en Colombia:
[https://lamineriaencolombia.wordpress.com/2014/06/12/la-mineria-en-colombia-en-el-
periodo-2010-2014-y-algo-de-historia/](https://lamineriaencolombia.wordpress.com/2014/06/12/la-mineria-en-colombia-en-el-periodo-2010-2014-y-algo-de-historia/)
- Moreno Ospina, C. (1995). Descentralización y política social en Colombia: La coalición de
los objetivos cercenados. Nómadas.
- Negrette Montes, R. (2013). Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos. En L. J.
Garay Salamanca, Derechos, Políticas públicas y Gobernanza (págs. 23-56). Bogotá,
DC: Contraloría General de la República.
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (2017). Boletín clasificación y
cuantificación de los recursos del Fondo de CTEI del Sistema General de Regalías-
SGR. Bogotá: COLCIENCIAS.
- Observatorio de la Universidad Colombiana. (2020). Guajira: su educación superior en cifras.
Obtenido de Universidad: [https://www.universidad.edu.co/guajira-su-educacion-
superior-en-cifras-3/](https://www.universidad.edu.co/guajira-su-educacion-superior-en-cifras-3/)

- Pardo Becerra, L. Á. (2013). Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza* (págs. 177-211). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Pardo Becerra, L. A. (2013). La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (págs. 143-192). Bogotá, D.C: Contraloría General de la República.
- Pardo Becerra, L. Á. (2014). Capítulo 1. Una política integral minera desde la perspectiva de un sistema complejo: hacia un modelo alternativo. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo alternativo* (págs. 31-78). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Pardo Becerra, L.A. (2014). Análisis de los beneficios globales de la industria minera en Colombia improvisación, opacidad e impactos en la economía. Obtenido de Justicia tributaria: <https://www.justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2014/11/Beneficios-integrales-de-la-miner%c3%ada.pdf>
- Pardo, A., & Espitia, J. (2015). Consecuencias fiscales del modelo extractivista en un escenario de precios deprimidos. Bogotá: Justicia tributaria en Colombia.
- Pérez Caldentey, E. (2015). Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. En CEPAL, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (págs. 33-93). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Piedrahita Plata, F. (2001). Autonomía, competencias y recursos de las entidades territoriales en la Constitución colombiana. Precedente, 77-89.

- Posso, G. (2011). *La renta minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014*. Obtenido de Instituto de Estudios para el Desarrollo y la paz:
<http://www.setianworks.net/indepazHome/index.php?view=article&id=580%3>
- Prebisch, R. (1998). El Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. En C. E. (CEPAL), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (págs. 65-129). Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1998). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. En CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: Textos seleccionados* (págs. 173-207). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rampf, D., & Chavarro, D. (2014). *La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia en 1991-De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?* Berlín: Berghof Foundation.
- Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo. (2014). *BOLETÍN N 5-LA Guajira*. Red ORMET.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Rodríguez Maldonado, T., & Urrea, D. (2014). Gran minería y conflicto. Una perspectiva socioambiental del modelo de desarrollo en Colombia. En T. Roa Avendaño, *Extractivismo conflictos y resistencias* (págs. 73-106). Bogotá: Censat Agua Viva .
- Romero Epiayú, J., & Romero, D. B. (2013). *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombi*. Fuerza de Mujeres Wayuu y CINEP.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.

- Rudas Lleras, G. (2014). Capítulo 5. Revisitando el debate sobre la renta minera y government take: el carbón a gran escala en Colombia. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo* (págs. 309-380). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Rudas Lleras, G., & Espitia Zamora, J. E. (2013). Capítulo 4. Participación del Estado y la sociedad en la renta minera. En L. J. Garay, *Minería en Colombia: Derechos, Políticas públicas y Gobernanza* (págs. 125-176). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Rudas Lleras, G., & Espitia Zamora, J. E. (2013). La paradoja minera y el desarrollo: Análisis departamental y municipal para el caso Colombia. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (págs. 27-76). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Sacher Freslon, W. (2018). América Latina, territorio de reajustes espacio-temporales asociados a la megaminería. En L. Álvarez Huwiler, & J. Godrid, *Megaminería en América Latina: Estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales* (págs. 29-71). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Schteingart, D., & Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo techInt*, 49-88.
- Sica, D. (2011). La enfermedad holandesa y las estrategias de solución implementadas. *Proyección económica*, 35-55.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos en América Latina en el siglo XXI. *Estado y políticas públicas*, 47-63.

- Suárez Castellanos, C., Carvajal, M. C., & Rivera Sánchez, S. (2020). ¿Transformación productiva o dependencia sin fin? situación actual del sector minero en Colombia. CEDETRABAJO.
- Sunkel, O. (1998). Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia, Marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. En CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: Textos seleccionados* (págs. 501-546). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sztulwark, S., & Miguez, P. (2012). Conocimiento y valorización en el nuevo capitalismo. *Realidad económica*, 11-31.
- Tavares, M. d. (1998). Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. En CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: Textos seleccionados* (págs. 207-229). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Tereschuck, N. (2013). *¿Qué hacer con las materias primas?* Obtenido de El dipló: <https://www.eldiplo.org/la-trampa-de-los-recursos-naturales/que-hacer-con-las-materias-primas/>
- Torres, A., Rocha, J., Melo, D., & Peña, R. (2015). *El carbón de Colombia ¿Quién gana? ¿Quién pierde? Minería, Comercio global y cambio climático*. Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna.

- Tibocha Avellaneda, J. P. (2019). El extractivismo del carbón en la Guajira (Colombia): dimensiones para la comprensión de su impacto social. *Revista Propuestas para el Desarrollo*, 107-128.
- Tierra Digna. (2015). Áreas Estratégicas Mineras ¿QUÉ SON LAS ÁREAS ENTRATÉGICAS MINERAS (AEM)? Obtenido de Tierra Digna: Centro de Estudios para la Justicia Social: <https://tierradigna.org/aem/>
- Vargas Valencia, F. (2013). Capítulo 2 Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y gobernanza* (págs. 57-88). Bogotá, D.C: Contraloría General de la República.
- Velasco, J. D. (2013). Negociando la tierra: empresas extranjeras, minería a gran escala y derechos humanos en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 289-314.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Vilas, C. (2002). Política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno. *ESTADO, GOBIERNO, GESTIÓN PÚBLICA. Revista Chilena de Administración Pública*, 46-68.
- Villar Borda, L. (2007). Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. *Revista Derecho del Estado*, 73-96.
- Viloria de la Hoz, J. (1998). La economía del carbón en el caribe colombiano. Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Zurbriggen, C. (2004). Red, actores e instituciones. *Revista del CLAD: Reforma y democracia*, 1-13.

Documentos institucionales

Agencia Nacional de Minas. (2019). Ficha mineral: Carbón. Obtenido de Minería en

Colombia: <http://mineriaencolombia.anm.gov.co/images/MINERALES/ficha-carbon-2019.pdf>

Banco Mundial. (1997). *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.

BRC. (2000). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2001). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2002). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2003). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2004). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2005). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2006). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2007). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2008). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2009). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2010). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2011). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2012). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2013). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2014). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2015). Informe de coyuntura regional de la Guajira. Riohacha: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2000). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2001). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2002). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2003). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2004). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2005). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2006). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2007). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2008). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2009). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2010). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2011). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2012). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2013). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2014). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

BRC. (2015). Informe de coyuntura Regional del Cesar. Valledupar: Banco de la República de Colombia.

Cerrejón. (2005). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2006). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2007). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2008). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2009). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2010). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2011). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2012). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

Cerrejón. (2013). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>

- Cerrejón. (2014). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>
- Cerrejón. (2015). Informe de sostenibilidad. Obtenido de Cerrejón: Informes de sostenibilidad: <https://www.cerrejon.com/index.php/informes-de-sostenibilidad/>
- CGR. (2015). Balance del Sistema General de Regalías: 2012-2014 expectativas y realidades. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CGR. (2016). Uso y manejo de las regalías la Guajira: 2012-2015. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CGR. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos: evaluación del sistema general de regalías . Bogotá D.C: Contraloría General de la República.
- CGR. (2017). Formalización de la minería en Colombia 2010-2016. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CGR. (2018). Informe Auditoria de Cumplimiento Evaluar la inversión destinada a Áreas estratégicas mineras involucrando entidades como el Servicio Geológico Colombiano, la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CONPES. (1996). CONPES 2895: Lineamientos para incrementar la participación del sector privado en el complejo carbonifero "el Cerrejon Zona norte". Bogotá, D.C: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. (1997). Estrategias para el fortalecimiento del sector minero colombiano. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE. (2005). Boletín censo general déficit de vivienda. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística.

DANE. (2018). PIB por Departamento. Obtenido de DANE:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

DANE. (2019). Mercado laboral por departamentos. Obtenido de DANE:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-por-departamentos>

DANE. (2020). Exportaciones. Obtenido de DANE: Información para todos:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>

DNP. (2018). *Información: Perfiles económicos departamentales*. Riohacha: DANE.

DNP. (2007). Actualización de la cartilla las regalías en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2010). Elementos básicos del Estado colombiano: Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Bogotá, D.C: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2016). Mapa de Regalías. Obtenido de Sistema General de Regalías:

<http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

Drummond. (2010). Informes de sostenibilidad. Obtenido de Drummond: Informes de

sostenibilidad: <http://www.drummondco.com/noticias/informes-de-sostenibilidad/?lang=es>

Drummond. (2011). Informes de sostenibilidad. Obtenido de Drummond: Informes de

sostenibilidad: <http://www.drummondco.com/noticias/informes-de-sostenibilidad/?lang=es>

Drummond. (2012). Informes de sostenibilidad. Obtenido de Drummond: Informes de sostenibilidad: <http://www.drummondco.com/noticias/informes-de-sostenibilidad/?lang=es>

Drummond. (2013). Informes de sostenibilidad. Obtenido de Drummond: Informes de sostenibilidad: <http://www.drummondco.com/noticias/informes-de-sostenibilidad/?lang=es>

Drummond. (2014). Informes de sostenibilidad. Obtenido de Drummond: Informes de sostenibilidad: <http://www.drummondco.com/noticias/informes-de-sostenibilidad/?lang=es>

Drummond. (2015). Informes de sostenibilidad. Obtenido de Drummond: Informes de sostenibilidad: <http://www.drummondco.com/noticias/informes-de-sostenibilidad/?lang=es>

Gobernación de Antioquia. (2014). Cartilla 1: Quiero conocer el Sistema General de Regalías. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Gobernación de la Guajira. (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019*. Rioacha: Gobernación de la Guajira.

INVIAS. (2016). Clasificación de las carreteras. Obtenido de Invias: <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2-principal/2706-clasificacion-de-las-carreteras>

Ministerio de Minas y Energía. (2006). Memorias al Congreso Nacional 2005-2006. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Ministerio de Minas y Energía. (2010). Memorias al Congreso de la República 2009-2010. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Ministerio de Minas y Energía. (2014). Memorias al Congreso de la República 2013-2014.

Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Ministerio de Minas y Energía. (2015). Memorias al Congreso de la República 2014-2015.

Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Ministerio de Minas y Energía. (2014). Perfil tributario de la minería en Colombia. Obtenido de Fondo monetario Internacional:

<https://www.imf.org/external/spanish/np/seminars/2014/natres/pdf/garcia3.pdf>

PND. (2002-2006). *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un estado comunitario*. Bogotá:

Departamento Nacional de Planeación.

PND. (2006-2010). *Plan Nacional de Desarrollo Estado comunitario: desarrollo para todos*.

Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

PND. (2010-2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Más empleo, menos pobreza y*

más seguridad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Presidencia de la República de Colombia. (2004). Gobierno ordena liquidar MINERCOL.

Obtenido de Servicio de noticias del Estado:

http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/enero/30/12302004.htm

Procuraduría General de la Nación. (2011). Descentralización y entidades territoriales.

Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Superintendencia de sociedades. (2015). Portal de Información empresarial. Obtenido de

Supersociedades: <http://pie.supersociedades.gov.co/Pages/default.aspx#/>

UPME. (2002). *Plan nacional de desarrollo minero 2002-2006*. Bogotá: UPME.

UPME. (2005). *Distritos mineros: exportaciones e infraestructura de transporte*. Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.

UPME. (2007). *Plan nacional de desarrollo minero 2007-2010: gestión pública para propiciar la actividad minera*. Bogotá: UPME.

UPME. (2012). *Plan nacional de desarrollo minero al 2014: sector minero de cara a la sociedad*. Bogotá: UPME.

UPME. (2014). *Boletín Estadístico de Minas y Energía: 2000-2013*. Bogotá D.C: Unidad de Planeación Minero Energética.

UPME. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025: Minería responsable con el territorio*. Bogotá: UPME.

UPME. (2020). *Boletín estadístico de minas y energía*. Obtenido de UPME:

<https://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/Boletin-estadistico-de-ME.aspx>