



**CEPECE -Centro de Estudios Políticos y
Económicos del Cesar**

**Pasado y Futuro del trabajo legislativo
de los Congresistas del Cesar: ¿Que se
Dejó de Hacer y que Debe Hacerse en el
Próximo Periodo Constitucional?**

El presente documento pretende ser una continuación de la investigación *El Cesar y sus Congresistas ¿Como han Legislado?*, que parte del supuesto de que el Centro de Estudios Políticos y Económicos del Cesar (CEPECE) no puede ser una institución que se limite a enunciar la crítica, sino que debe promover activamente la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta el departamento, aunando esfuerzos con autoridades locales, líderes políticos y tomadores de decisión.

Así, partiendo del diagnóstico sobre la gestión legislativa de nuestros senadores y representantes del departamento del Cesar en los últimos 30 años, es pertinente efectuar una propuesta que contenga algunas medidas mínimas que, consideramos, deben tenerse en cuenta en el próximo periodo constitucional del Congreso de la República, por los representantes políticos que serán elegidos el próximo 8 de marzo.

1. Contexto:

Durante tres décadas (1991-2022), el Cesar mantuvo una representación constante en el Congreso de la República, sin embargo, las brechas sociales y productivas persisten y la economía regional ha dependido en exceso de una vocación extractiva que no se tradujo en diversificación, empleo formal ni capacidades productivas sostenibles.

El problema no es la cantidad de proyectos en los que participan, de hecho, podríamos decir que los congresistas del Cesar, especialmente en los últimos dos periodos constitucionales (2018-2022 y 2022-2026), han tenido una importante incidencia, especialmente en el coaval de iniciativas. El problema de fondo es realmente que, a pesar de esta incidencia, no se impulsaron reformas estructurales que solucionen los problemas concretos del departamento y su gente, con instrumentos verificables de financiación, metas, responsables y evaluación de impacto territorial.

2. ¿Qué se dejó de hacer?:

La acción legislativa de la representación del Cesar fue activa pero no estratégica: participó en el proceso legislativo nacional, pero no configuró un proyecto normativo capaz de alterar los determinantes estructurales del rezago territorial. En este sentido, sin achacar responsabilidades que, en toda caso han de ser compartidas, es necesario reconocer que en estos 30 años ha habido una serie de tareas que se dejó de hacer:

a. No se construyó una agenda de desarrollo agrícola y para salir del modelo extractivo:

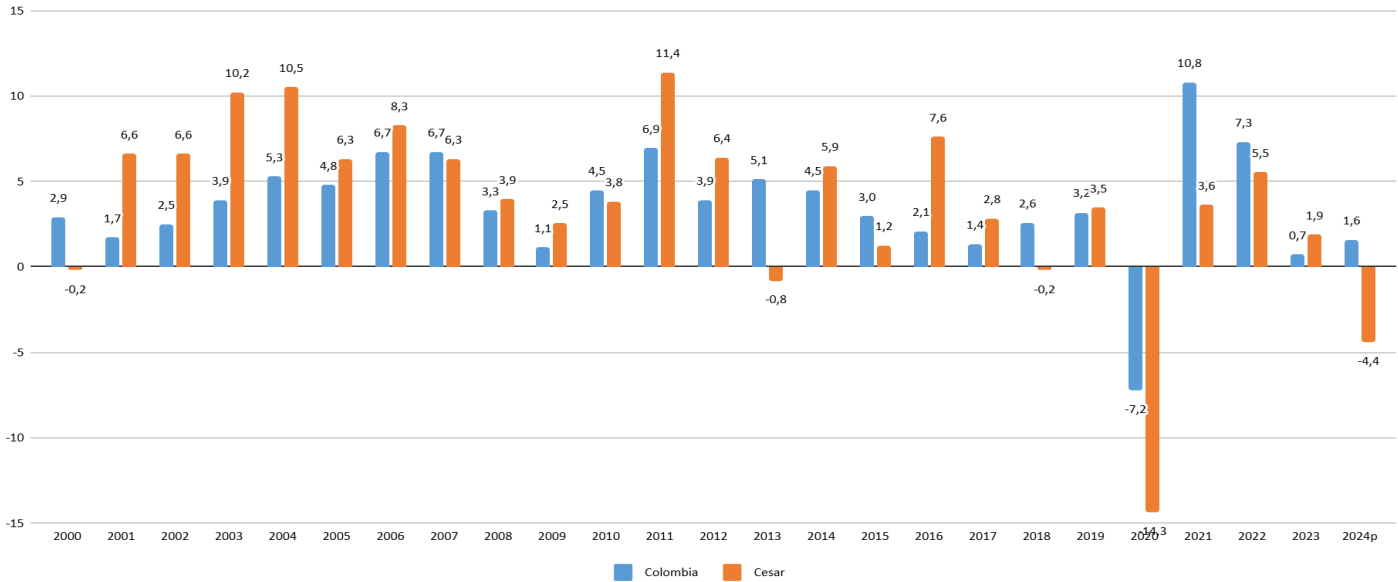
La representación congressional del Cesar sí participó en iniciativas asociadas discursivamente al “desarrollo” y al ámbito regional; no obstante, estas se concentraron principalmente en cambios de categoría administrativa (como la conversión de Valledupar en distrito especial) que, aunque institucionalmente relevantes, no constituyen por sí mismos instrumentos de transformación de la estructura económica departamental. A partir de la revisión de la actividad legislativa, no se identifica una línea consistente orientada a la diversificación productiva ni a la construcción de una transición económica post-extractiva, mediante instrumentos sectoriales, financieros y territoriales articulados.

Aunque existen proyectos que formalmente se inscriben en la noción de “desarrollo regional”, estos no configuran una agenda de transformación productiva. En esta materia pueden mencionarse tres antecedentes: el proyecto 095/96 Senado, de autoría de María Cleofe Martínez (1994–1998), orientado a establecer excepciones tributarias para el departamento del Cesar; el proyecto 298/20 Cámara, presentado por Christian José Moreno Villamizar (2018–2022), que proponía la creación de un fondo para el Desarrollo Integral y la reactivación de la ciudad de Valledupar; y el proyecto 110/22 Cámara, de autoría de José Alfredo Gnecco (2022–2026), para la creación de una Zona Económica y Social Especial (ZESE) en Valledupar.

Estas iniciativas comparten una lógica común: incentivar la inversión privada mediante beneficios fiscales o mecanismos financieros focalizados. Sin embargo, se trata de instrumentos aislados, de alcance principalmente tributario o promocional, que no se integran a un esquema sistémico de desarrollo productivo. No se observan disposiciones orientadas a estructurar cadenas de valor regionales, fortalecer infraestructura productiva rural, promover innovación, articular formación técnica con demandas sectoriales, ni planificar una transición económica frente a la dependencia extractiva.

En consecuencia, la acción legislativa no se tradujo en una estrategia normativa orientada a modificar la matriz productiva del departamento. De forma explícita o implícita, se mantuvo la centralidad de la economía extractiva (particularmente asociada al carbón) sin acompañarla de un marco legal que promoviera de manera programática la expansión de actividades con mayor valor agregado, como la agroindustria, el turismo sostenible, la industria ligera, las energías limpias o la economía cultural.

Gráfica 1. Variación del PIB nacional y Departamental (2000-2024p)

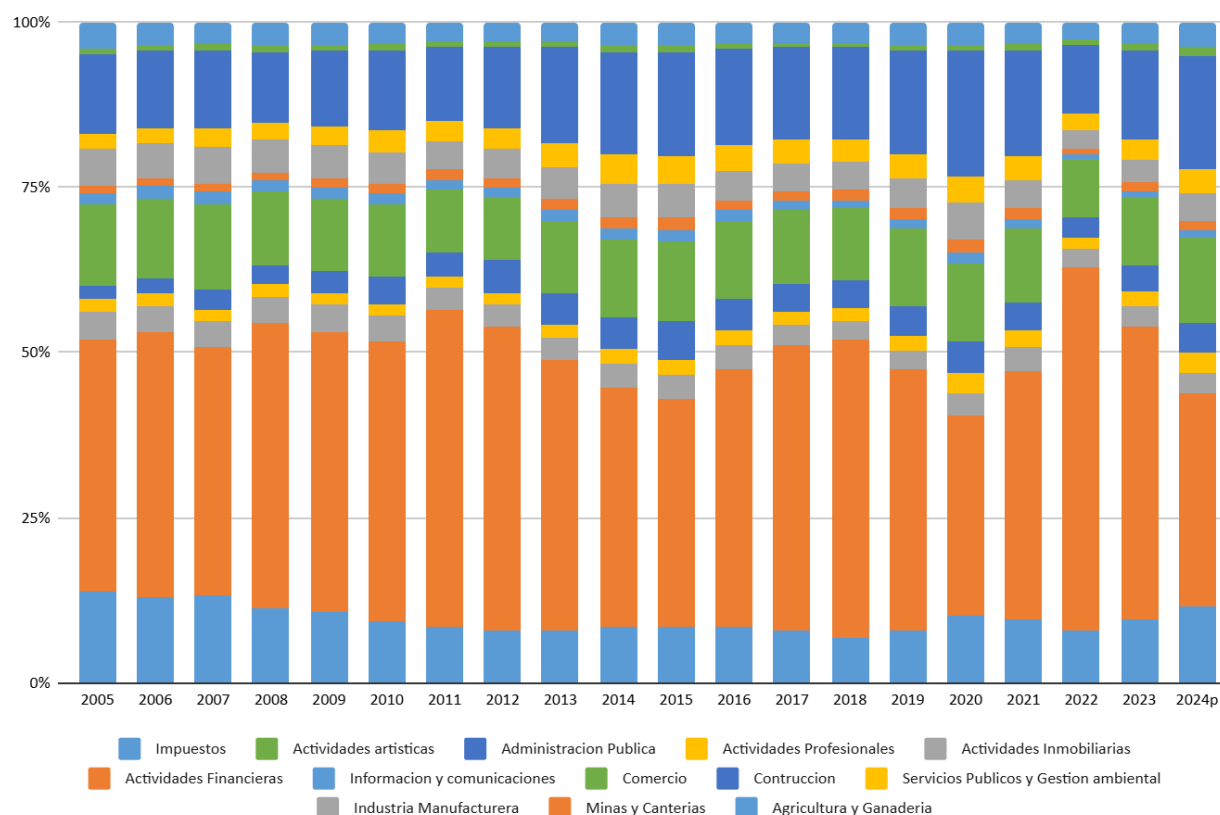


Fuente: DANE (2025a) de 2006 a 2023; entre el 2000 al 2005, Bonet-Morón y Aguilera-Díaz (2019); los datos de los autores para el caso colombiano fueron corroborados en la Database del Banco Mundial

La agenda legislativa de desarrollo es necesaria en la medida en que la trayectoria de crecimiento del Cesar entre 2000 y 2024 evidencia un patrón de alta volatilidad frente al comportamiento de la economía nacional. El departamento registra fases de expansión significativamente superiores al promedio del país (como en 2003-2006 o en 2011) seguidas de desaceleraciones y contracciones abruptas, incluso en años en que Colombia mantiene un crecimiento constante. Las caídas de 2013, 2018 y, de manera especialmente marcada, 2020 (-14,3% frente a -7,2% nacional) y 2024p (-4,4% frente a crecimiento nacional), muestran que el ciclo económico departamental es más inestable y más sensible a choques adversos. Este comportamiento no es propio de economías diversificadas, sino de estructuras productivas concentradas en sectores primarios expuestos a fluctuaciones externas.

En términos estructurales, los datos sugieren que el Cesar ha experimentado episodios de auge sectorial, pero no un proceso sostenido de transformación productiva. La combinación de picos de crecimiento elevados con caídas profundas indica dependencia de un motor económico dominante (asociado a la actividad extractiva) y la ausencia de suficientes sectores complementarios que amortigüen los ciclos.

Gráfica 2. Estructura productiva del departamento del Cesar (2005-2024p)



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE (2025a).

En este sentido, la composición sectorial del valor agregado del Cesar confirma que la volatilidad observada en el crecimiento no es coyuntural, sino estructural. Durante todo el período analizado, el sector de minas y canteras, asociado fundamentalmente a la explotación de carbón, ocupa un importante peso dentro de la economía departamental, muy por encima de sectores como la industria manufacturera o la agricultura con valor agregado transformado. En varios años, la minería supera ampliamente a cualquier otro sector individual y explica los saltos bruscos del PIB departamental, como se evidencia en 2022, cuando este rubro registra un incremento extraordinario que eleva el valor agregado total de 22,5 a 38 billones sin que los demás sectores experimenten una expansión equivalente. Esta estructura evidencia una matriz productiva altamente concentrada, donde un solo sector determina el comportamiento agregado de la economía.

En contraste, los sectores que podrían contribuir a una diversificación estructural, como serían la industria manufacturera, las actividades profesionales, información y comunicaciones y, especialmente la agroindustria, muestran trayectorias de crecimiento más lentas, niveles absolutos significativamente menores y baja

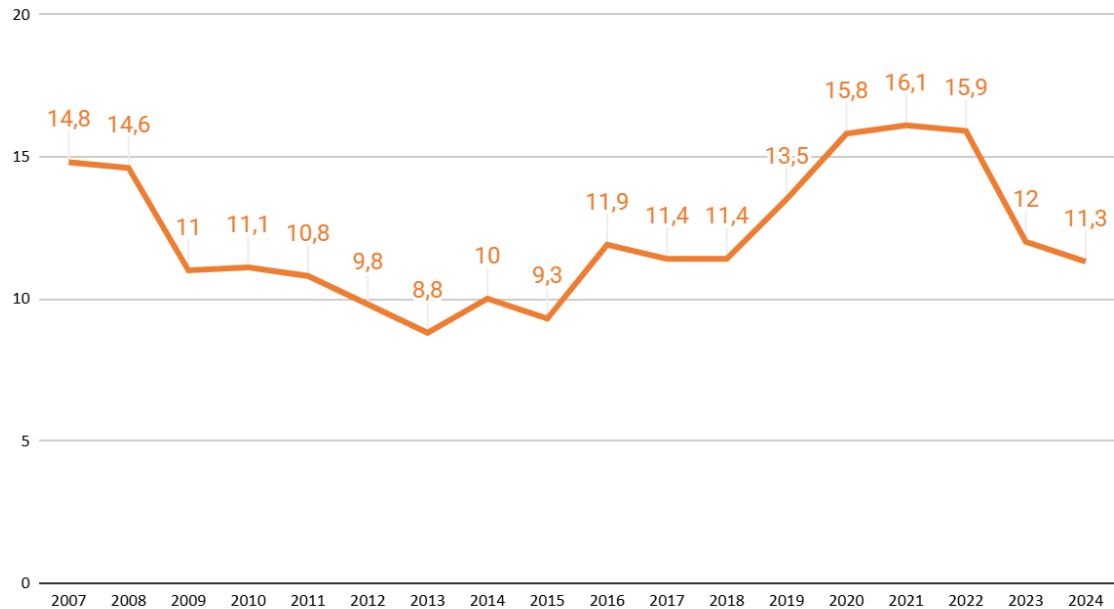
capacidad de compensar las caídas del sector extractivo. La agricultura y ganadería crecen en términos absolutos, pero sin un salto cualitativo hacia encadenamientos agroindustriales; la manufactura mantiene un peso reducido; y los servicios modernos avanzan de forma gradual, sin convertirse en motores alternativos. El resultado es una economía con escasa densidad productiva intersectorial, donde la expansión no se traduce automáticamente en transformación estructural ni en mayor resiliencia territorial. Este patrón refuerza la necesidad de una agenda legislativa orientada a modificar la matriz productiva, promoviendo sectores con mayor valor agregado, articulación territorial y capacidad de generación de empleo estable.

b. No se atacó el corazón del problema social: empleo formal e informalidad:

Un segundo vacío estructural de la gestión legislativa asociada al Cesar se ubica en el ámbito del empleo formal y la informalidad, que constituye el núcleo del problema social del departamento. A pesar de la evidencia persistente de altas tasas de informalidad, subempleo y precariedad laboral, características típicas de economías con bajo nivel de diversificación productiva y predominio de actividades de baja productividad, no se identifica una línea legislativa sostenida orientada a modificar estas condiciones de manera estructural. La acción congresional no se tradujo en una agenda normativa dirigida a ampliar de forma sistemática el empleo formal ni a integrar la economía popular a esquemas estables de protección social.

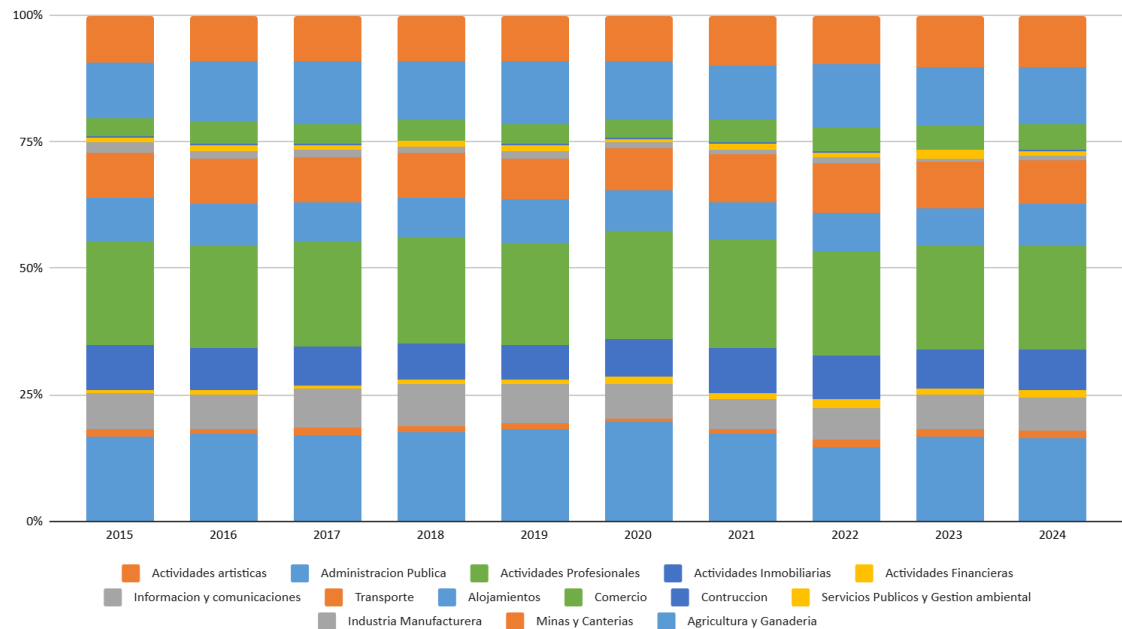
En particular, aunado al primer punto, además de que no se promovió los sectores económicos intensivos en mano de obra, no se observa impulso consistente a instrumentos como regímenes de formalización gradual para trabajadores independientes y unidades productivas pequeñas, incentivos condicionados a la generación de empleo formal en sectores productivos, o políticas de compras públicas con enfoque territorial que fortalezcan empresas locales formalizadas. En ausencia de este tipo de herramientas, la informalidad no se aborda como un problema estructural del modelo económico regional, sino como una condición residual. Esto refuerza un patrón en el cual el crecimiento sectorial de actividades extractivas, intensivas en capital, no se traduce en expansión sostenida de empleo de calidad, perpetuando brechas de ingreso, vulnerabilidad social y baja movilidad económica.

Gráfica 3. Tasa de desocupación del departamento del Cesar (2007-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE (2025b).

Gráfica 4. Población ocupada por rama de actividad del departamento del Cesar (2015-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE (2025b).

Los indicadores del mercado laboral del Cesar recopilados por el DANE evidencian un patrón de fragilidad estructural que trasciende las fluctuaciones

coyunturales. La tasa de ocupación se mantiene históricamente baja, oscilando en la mayor parte del período entre 52% y 56%, con una caída crítica en 2020 (44,8%) y una recuperación posterior que no alcanza niveles robustos. Paralelamente, la tasa de desocupación rara vez desciende a un dígito y en varios años supera el 13% e incluso el 16%, mientras la subocupación revela un segmento importante de trabajadores con inserciones precarias e ingresos insuficientes. A ello se suma un volumen considerable de población fuera de la fuerza de trabajo, que supera las 400 mil personas en los años recientes, lo que sugiere desaliento laboral y limitadas oportunidades de inserción productiva. Este conjunto de indicadores describe un mercado laboral con baja absorción de la población en edad de trabajar, alta vulnerabilidad y limitada capacidad de generar empleo estable.

Esta situación resulta especialmente significativa cuando se contrasta con la estructura sectorial de la economía departamental. A pesar del peso dominante de la actividad minera en el PIB, la distribución de la población ocupada por ramas de actividad confirma la débil capacidad del sector extractivo para estructurar el mercado laboral departamental. A pesar de su peso dominante en el valor agregado, minas y canteras emplea entre 3 y 7 mil personas durante todo el período 2015–2024, es decir, alrededor del 1% del total de ocupados. En contraste, actividades como comercio (más de 100 mil ocupados en años recientes), agricultura y ganadería (alrededor de 80-85 mil), construcción, transporte, administración pública y actividades artísticas concentran la mayor parte del empleo. Esto evidencia que el principal motor del PIB departamental no es el principal generador de puestos de trabajo, lo que configura un desacople estructural entre producción y ocupación.

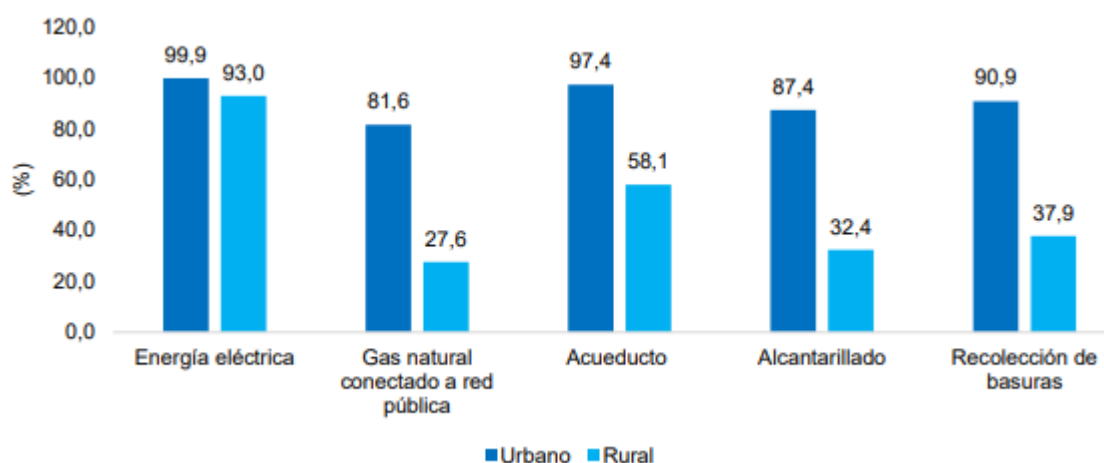
c. Se dejó sin resolver lo más básico en territorios rurales:

Un tercer vacío en la acción legislativa asociada al Cesar se relaciona con la ausencia de una agenda sostenida orientada a garantizar los servicios e infraestructuras básicas en los territorios rurales. Vías terciarias, sistemas de riego, conectividad digital, acceso a agua potable y saneamiento constituyen factores determinantes tanto para la productividad agropecuaria como para las condiciones de vida de la población rural. No obstante, estos temas no aparecen como ejes permanentes de una estrategia legislativa articulada, con instrumentos normativos que aseguren financiación estable, responsabilidades institucionales claras y metas verificables de cobertura y calidad.

Es cierto que los congresistas del Cesar participaron en algunas iniciativas respecto a servicios públicos, aunque estos fueron pocos y todos archivados. Uno es el proyector en el que participa como coautor Christian Jose Moreno Villamizar,

que pretende adoptar medidas para afrontar la crisis de energía eléctrica de toda la costa caribe, que recibió número 130/18 de Cámara. Otro proyecto fue el 242/24 de Cámara, en el que participaron como coautores Libardo Cruz y Alfredo Ape Cuello. Finalmente se encuentra el proyecto 197/23 Acum. 207/23 en Senado y 428/24 Cámara, que establece medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira.

Gráfica 5. Porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos en el departamento del Cesar, según Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2022)



Fuente: UPRA (ss.ff.).

En este sentido, la información sobre cobertura de servicios públicos revela que el rezago rural en el Cesar es profundo, ya que podemos ver que en las áreas urbanas los niveles de acceso son considerablemente más altos que en el área rural, con excepción de la energía eléctrica, donde la diferencia es de 6,9 puntos porcentuales. En el ámbito rural, sin embargo, las coberturas descienden a 58,1% en acueducto, 32,4% en alcantarillado, 27,6% en gas natural y 37,9% en recolección de residuos. Las brechas, que oscilan entre 40 y 55 puntos porcentuales, que no representan diferencias marginales, sino desigualdades persistentes en las condiciones materiales básicas de vida.

Estas carencias no solo tienen implicaciones sociales, sino productivas. La falta de agua potable, saneamiento, energía adecuada y gestión de residuos limita la tecnificación agropecuaria, eleva costos, restringe la transformación local de productos y reduce la competitividad de las economías rurales. Sin una base infraestructural mínima, el territorio no puede funcionar como plataforma para la diversificación económica ni para la generación de ingresos estables. En este sentido, la ausencia de una agenda legislativa estructural orientada a cerrar estas brechas convierte a la infraestructura rural en un cuello de botella transversal que

condiciona tanto la persistencia de la pobreza como la baja productividad del departamento.

d. No se fortaleció el capital humano con educación pertinente:

Un cuarto vacío estructural en la agenda legislativa asociada al Cesar se relaciona con el fortalecimiento del capital humano mediante una educación pertinente y articulada con la estructura productiva regional. Aunque el discurso sobre la importancia de la educación ha sido recurrente, no se observa una presión legislativa sostenida orientada a consolidar un sistema de formación alineado de manera sistemática con las necesidades del empleo y con los procesos de transformación productiva del territorio.

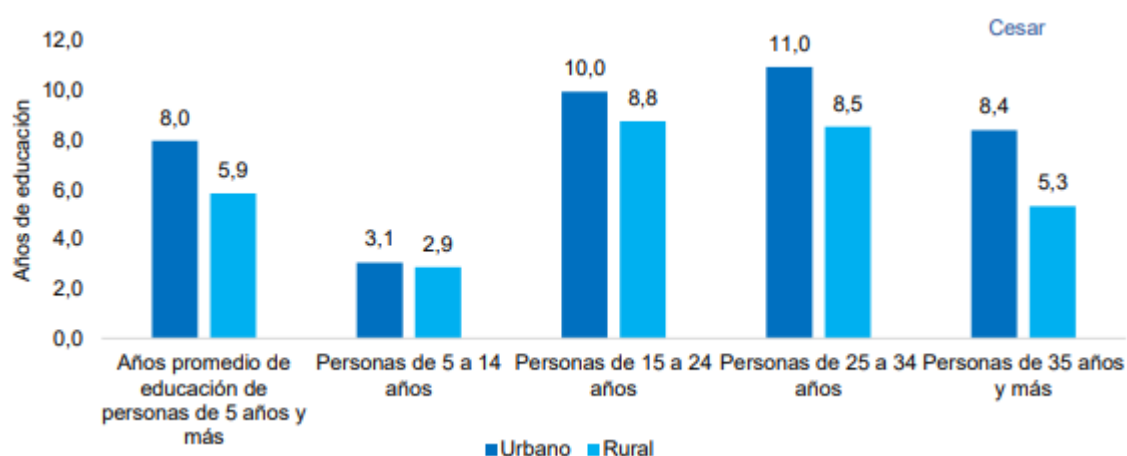
Es cierto que, en materia educativa, la participación legislativa de los congresistas analizados presenta un nivel de incidencia relativamente mayor y con resultados normativos concretos. Se destacan las leyes orientadas a fortalecer la financiación de instituciones de educación superior pública mediante el mecanismo de estampillas departamentales. La Ley 559 de 1999 incrementó el gravamen de la estampilla destinada a la Universidad Popular del Cesar, a partir de iniciativas impulsadas por Miguel Ángel Durán y Mauro Antonio Tapias (1998–2002). Posteriormente, la Ley 1267 de 2008 volvió a ampliar este mecanismo con participación de Ricardo Chajín, Álvaro Morón y otros congresistas. Más recientemente, la Ley 1983 de 2019 creó la estampilla Pro Universidad Nacional – Sede La Paz, iniciativa de autoría y ponencia en el Senado de José Alfredo Gnecco, defendida como ponencia en la Cámara por Christian José Moreno. Estas normas constituyen ejemplos claros de gestión legislativa con impacto territorial directo en la financiación de la educación superior pública.

No obstante, este tipo de intervenciones se concentra en la ampliación de rentas específicas para instituciones universitarias, un componente importante, pero no se acompaña del diseño de una política educativa integral vinculada a problemas estructurales como la cobertura regional, la articulación entre educación y estructura productiva, la formación técnica y tecnológica pertinente, o el cierre de brechas urbano–rurales en acceso y calidad. En consecuencia, aunque representan una dimensión efectiva de incidencia territorial, su alcance es principalmente financiero e institucional, sin traducirse en una reconfiguración sistémica del modelo de formación en función del desarrollo productivo.

Esta desconexión entre educación y estructura económica refuerza un círculo de baja productividad e informalidad. Sin una oferta suficiente de formación técnica pertinente, certificación de competencias laborales y mecanismos estables de transición educación–empleo, los jóvenes y trabajadores tienden a insertarse en

ocupaciones de baja calificación y limitada movilidad social. A su vez, la débil articulación entre universidades, SENA, sector productivo y gobiernos territoriales restringe la innovación aplicada y la construcción de encadenamientos de valor. La ausencia de una agenda legislativa orientada a institucionalizar esta conexión impide que el capital humano opere como motor de diversificación productiva, ampliando la brecha entre crecimiento económico sectorial y desarrollo social sostenible.

Gráfica 6. Promedio de años de educación de las personas de 5 años y más por grupos de edad (5 a 19, 20 a 34, 35 y más) en el departamento del Cesar, según Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2022)



Fuente: UPRA (ss.ff.).

Los datos sobre años promedio de educación evidencian brechas urbano–rurales significativas en la acumulación de capital humano. Mientras la población urbana de 25 a 34 años alcanza en promedio 11 años de escolaridad, lo que implica solamente la educación básica, en el ámbito rural este valor desciende a 8,5 años; entre la población de 35 años y más la diferencia es aún mayor (8,4 frente a 5,3 años). Estas cifras indican que amplios segmentos de la fuerza laboral rural no alcanzan niveles educativos compatibles con procesos de tecnificación productiva, inserción en empleos formales o adopción de innovaciones. La persistencia de estas brechas sugiere que, aunque se han fortalecido mecanismos de financiación de la educación superior, no se ha consolidado una estrategia legislativa integral orientada a cerrar rezagos en educación media rural, formación técnica pertinente y articulación educación–empleo, lo que limita el papel del capital humano como motor de transformación productiva.

e. No se exigió reparación ambiental ni transición justa:

Este punto introduce un vacío estructural distinto pero conectado con los anteriores: la ausencia de una agenda legislativa orientada a gestionar los costos ambientales y sociales del modelo extractivo. En un territorio como el Cesar, donde la actividad minera ha tenido un peso significativo en la estructura económica, el problema no es solo de crecimiento, sino de cómo se distribuyen sus beneficios y, sobre todo, quién asume sus pasivos.

Tal como expone Montoya-Dominguez (2018) el conflicto ambiental por la extracción de carbón en el centro del Cesar, además de ser un caso emblemático de la reprimarización de la economía colombiana y de la minería a gran escala, ha generado profundas afectaciones ecosistémicas, sociales y de salud, exacerbadas por el contexto del conflicto armado y la debilidad institucional.

La autora sostiene que la minería a cielo abierto ha transformado radicalmente el paisaje y la funcionalidad ecológica del departamento: se han desviado ríos críticos como el San Antonio y el Calenturitas, afectando la alimentación de la Ciénaga de Zapatosa y el acceso al agua de los pobladores; la remoción de la capa superficial de la tierra implica la supresión total de bosques secos y fauna; y la emisión permanente de polvillo de carbón (material particulado) es una causa principal de enfermedades respiratorias, oculares y cardiovasculares en la población local, especialmente en niños y ancianos.

Gráfica 7. Impactos en la salud de los habitantes del centro del Cesar.



Fuente: Montoya-Dominguez (2018, p. 70).

Asimismo, sostiene la autora, contrario a la promesa de desarrollo, el Cesar vive una economía de enclave con escasos beneficios locales. Comunidades como El Hatillo, Plan Bonito y Boquerón han sufrido procesos de reasentamiento forzado

debido a la contaminación, lo que genera un profundo desarraigo y pérdida de calidad de vida. Además, los municipios mineros suelen tener necesidades básicas insatisfechas más altas que otras zonas y las regalías han sido objeto de saqueo por corrupción administrativa y fuente de financiación para grupos ilegales.

En todo caso, la falta de impulso sostenido a marcos normativos sobre pasivos ambientales, restauración ecológica y obligaciones de cierre y post-cierre de proyectos extractivos implica que los costos de degradación del suelo, afectación hídrica y deterioro de ecosistemas tienden a trasladarse al Estado y a las comunidades. Esto debilita las bases productivas futuras (especialmente agropecuarias) y profundiza vulnerabilidades territoriales.

A ello se suma la ausencia de una estrategia legislativa clara de transición justa, entendida como la reconversión económica y laboral de territorios dependientes de actividades extractivas. Sin instrumentos que promuevan diversificación productiva, formación para nuevas ocupaciones y uso estratégico de regalías para actividades sostenibles, el territorio queda expuesto a ciclos de auge y caída, con empleo temporal y baja estabilidad estructural. En este contexto, la omisión de estos temas en la agenda permanente implica que el modelo económico regional no solo es poco diversificado, sino también ambientalmente riesgoso y socialmente frágil, lo que compromete tanto la sostenibilidad fiscal como las posibilidades de desarrollo de largo plazo.

f. No hubo bancada cohesionada por el Cesar:

Este último elemento de lo que se dejó de hacer remite a un problema de capacidad política territorial, no de iniciativa individual. La evidencia de alta participación en proyectos (sobre todo como coautores) muestra activismo legislativo, pero no necesariamente acción colectiva estratégica. La ausencia de una bancada cohesionada del Cesar implica que no existió un mecanismo estable de coordinación interpartidista para definir prioridades comunes, distribuir roles (autoría, ponencias, presencia en comisiones clave) ni sostener en el tiempo una agenda territorial compartida.

Cuando la representación se fragmenta, cada congresista tiende a maximizar su visibilidad individual o su alineación con la agenda nacional de su partido, pero se debilita la capacidad de impulsar reformas estructurales de interés regional en materias como infraestructura estratégica, regímenes especiales, fondos territoriales o políticas diferenciales. En consecuencia, la “agenda Cesar” no se institucionaliza como plataforma común, y la acción legislativa con enfoque territorial tiende a dispersarse en iniciativas aisladas y de alcance limitado.

Este planteamiento surge del hecho de que han existido episodios de articulación entre congresistas del departamento. De hecho, se identifican casos en los que, aun siendo de partidos distintos, varios legisladores han presentado y promovido proyectos de manera conjunta, asumiendo distintos roles durante el trámite legislativo, lo que refleja niveles puntuales de coordinación política. Un ejemplo es la iniciativa que culminó en la Ley 1813 de 2016, que autorizó a las asambleas de departamentos de frontera a emitir la estampilla “Pro desarrollo fronterizo”. En este proyecto participaron como coautores Fernando de la Peña, Christian José Moreno y Eloy Chichi Quintero, mientras que José Alfredo Gnecco actuó como ponente. Este caso muestra que, aunque el liderazgo individual es predominante, sí se presentan episodios de acción coordinada en asuntos con implicaciones territoriales.

Otro ejemplo de articulación es el proyecto que dio origen a la Ley 551 de 1999, mediante la cual se amplió el valor de la estampilla “Pro Universidad Popular del Cesar”. Allí se acumularon iniciativas presentadas por Mauro Tapias y Miguel Ángel Durán, y durante el trámite se incorporó como coautor Carlos Eugenio Oyaga. La convergencia de estos legisladores permitió que la propuesta avanzara hasta convertirse en ley. En la misma línea, Álvaro Morón y Ricardo Chajín impulsaron la Ley 1267 de 2008, que volvió a modificar esta estampilla, evidenciando cierta continuidad en agendas legislativas territoriales vinculadas al financiamiento de la educación superior regional.

También se observan ejemplos más recientes de trabajo conjunto. La Ley 2303 que declaró prioridad sanitaria la prevención y erradicación de enfermedades que afectan cultivos estratégicos (como el Fusarium R4T en plátano y banano, y el HLB en cítricos), contó con la participación de José Eliecer Salazar y Christian José Moreno como coautores, mientras que Didier Lobo actuó como ponente. De igual forma, la Ley 2304 de 2023, que declaró patrimonio cultural inmaterial de la nación la Semana Santa de Sabanalarga (Atlántico), tuvo como coautores a José Eliecer Salazar, Alfredo Ape Cuello y Eloy Chichi Quintero. A estos casos se suman otras iniciativas que no culminaron en aprobación, pero que igualmente reflejan cooperación entre congresistas del Cesar.

En conjunto, estos ejemplos confirman que sí existen episodios de acción legislativa conjunta, especialmente en proyectos sectoriales o con impacto territorial específico. Sin embargo, esta articulación es ocasional y temática, y no alcanza a configurar una bancada territorial cohesionada. No se observa la existencia de una “Bancada Cesar” entendida como un bloque legislativo con agenda común, objetivos estratégicos compartidos y coordinación sostenida para defender intereses estructurales del departamento. Las coincidencias se producen

alrededor de proyectos puntuales, pero no se traducen en una estrategia colectiva orientada a transformar de manera integral las condiciones productivas, sociales e institucionales del Cesar.

3. ¿A qué debería comprometerse todo candidato(a) al Congreso por el Cesar para el periodo constitucional 2026-2030?:

El diagnóstico presentado muestra un patrón consistente: alta volatilidad del crecimiento departamental asociada al ciclo extractivo, débil diversificación productiva, bajo impacto del sector minero sobre el empleo, persistencia de informalidad y subempleo, precariedad de la infraestructura rural básica, desconexión entre educación y estructura productiva, y ausencia de una estrategia institucional frente a pasivos ambientales y transición económica. Estos elementos no corresponden a fallas coyunturales, sino a un problema estructural del modelo de desarrollo territorial. En consecuencia, la respuesta no puede limitarse a iniciativas dispersas, exenciones puntuales o gestiones sectoriales aisladas; requiere un conjunto coherente de instrumentos normativos orientados a modificar las bases productivas, sociales e institucionales del departamento.

Desde esta perspectiva, el CEPECE plantea una agenda legislativa corta, concreta y verificable, compuesta por iniciativas que deben traducirse en proyectos de ley con obligaciones claras, fuentes de financiación definidas e indicadores de resultado.

- a. En primer lugar, una Ley de diversificación y transición económica del Cesar debe establecer la destinación obligatoria de una proporción de regalías u otras fuentes a la reconversión productiva hacia sectores no extractivos (agroindustria, turismo, economía cultural, energías limpias y transformación de alimentos) de modo que la economía departamental reduzca su dependencia del carbón. La creación de un Fondo Especial de Transición Económica del Caribe Minero, con énfasis en Cesar y La Guajira, es un objetivo pertinente en este sentido. Su éxito debe medirse en términos de empleo formal generado, inversión anual ejecutada y nuevas empresas instaladas en sectores estratégicos.
- b. En segundo lugar, una Ley de formalización de la economía popular y rural debe crear un régimen de formalización progresiva, incentivos y apoyo técnico-financiero a micro negocios y trabajadores por cuenta propia, enfrentando directamente el núcleo del problema laboral departamental. Podrían promoverse programas de primer empleo regional. Los resultados deben reflejarse en nuevos cotizantes al sistema, unidades productivas formalizadas y reducción de la tasa de desempleo e informalidad.

- c. Complementariamente, una Ley de infraestructura rural integral debe sustituir la lógica de obras aisladas por un esquema obligatorio y articulado de inversión en la provisión de servicios públicos básicos, pero también en la construcción de vías terciarias e infraestructura productiva. Sus avances deben medirse en cobertura a servicios públicos, pero también en kilómetros mantenidos y hectáreas con riego.
- d. En paralelo, una Ley de agua potable y saneamiento rural debe fijar metas anuales obligatorias de cobertura con financiación asegurada, cerrando brechas básicas que afectan salud, productividad y dignidad. Sus resultados deben medirse en cobertura rural efectiva y reducción de enfermedades asociadas.
- e. En el ámbito del capital humano, una Ley de educación pertinente y empleo juvenil debe orientar la financiación educativa hacia sectores productivos estratégicos del Cesar, fortalecer la formación técnica y crear mecanismos institucionales de transición educación–empleo, de manera que la educación deje de operar de espaldas al mercado laboral regional. En esta medida, tiene mucho sentido un sistema nacional de educación técnica territorializada, articulado con sectores productivos del Cesar (agro, logística, turismo, cultura). Sus indicadores clave deben ser la empleabilidad de egresados y la inserción formal de jóvenes.
- f. A su vez, una Ley de pasivos ambientales y transición justa debe establecer obligaciones claras de restauración, fondos de compensación y programas de reconversión laboral en territorios impactados por la actividad extractiva, garantizando que la transición económica no profundice vulnerabilidades sociales. En últimas, debe procurarse que la restauración ecológica sea financiada por el sector extractivo. Esto debe medirse en áreas restauradas, recursos garantizados y trabajadores reconvertidos.
- g. Dado el peso de la cultura en la identidad y economía regional, una Ley de economía cultural del Cesar y el Caribe debe promover la formalización laboral de artistas y gestores, la infraestructura cultural y el turismo sostenible, convirtiendo la cultura en un sector económico estructurado.

Además, debe adelantarse la implementación de la ley Ley 2046 de 2020, que promueve la participación de pequeños productores locales en las compras públicas de alimentos. Tal vez no sea necesario una nueva Ley de compras públicas locales, pero la Bancada Cesar puede promover, aunando esfuerzos con el ejecutivo local, medidas que establezcan porcentajes mínimos de abastecimiento a productores locales organizados en programas como el PAE, hospitales y demás entidades públicas, garantizando demanda estable para el campo y las MIPYMES. Esto debe evaluarse a través del porcentaje de compras locales y del aumento de ingresos de productores vinculados.

Cundinamarca ha sido ejemplo de en la implementación de esta ley, ya que el balance de 2025 muestra que se realizaron operaciones comerciales por más de \$4.000 millones, que beneficiaron a 1.244 campesinos organizados en 53 asociaciones; de ese total, 38 organizaciones lograron cerrar compras efectivas, consolidando su participación en el mercado institucional y fortaleciendo sus procesos productivos (Periodismo Público, 2026).

Finalmente, ninguna de estas iniciativas tendrá viabilidad política sin una regla institucional básica: la conformación de una Bancada por el Cesar con agenda común y rendición de cuentas semestral, que permita coordinar autorías, ponencias y prioridades estratégicas. Su desempeño debe evaluarse por el número de proyectos estructurales impulsados, su avance legislativo y la publicidad de informes de seguimiento semestral.

En conjunto, estas propuestas constituyen un esquema de intervención legislativa diseñado para modificar los determinantes estructurales del bajo desarrollo productivo, la informalidad y la vulnerabilidad territorial del Cesar, articulando instrumentos legales con resultados medibles y responsabilidad política verificable.

Tabla 1. Propuestas legislativas estructurales para el Cesar con mecanismos e indicadores de seguimiento

Iniciativa normativa	Problema estructural que aborda	Instrumento central de la ley	Indicadores de resultado (cómo se mide)
Ley de diversificación y transición económica del Cesar (con Fondo Especial de Transición Económica del Caribe Minero)	Alta dependencia del carbón, volatilidad del PIB, baja diversificación productiva	Destinación obligatoria de una proporción de regalías u otras fuentes a reconversión productiva; creación de fondo especial para territorios mineros (Cesar y La Guajira)	Empleo formal nuevo en sectores no extractivos; inversión anual ejecutada; número de empresas instaladas en sectores estratégicos
Ley de formalización de la economía popular y rural	Informalidad, subempleo y precariedad laboral	Régimen de formalización progresiva; incentivos; apoyo técnico-financiero a micronegocios y cuenta propia; programas de primer empleo regional	Nuevos cotizantes al sistema; unidades productivas formalizadas; reducción de desempleo e informalidad
Ley de infraestructura rural integral	Baja productividad rural, aislamiento	Esquema obligatorio y articulado de inversión en	Cobertura de servicios públicos rurales; kilómetros

	territorial, déficit de servicios básicos	servicios públicos rurales, vías terciarias e infraestructura productiva	de vías terciarias mantenidos; hectáreas con riego
Ley de agua potable y saneamiento rural	Brechas básicas que afectan salud, pobreza y productividad	Metas anuales obligatorias de cobertura con financiación asegurada	Cobertura rural efectiva de agua y saneamiento; reducción de enfermedades asociadas
Ley de educación pertinente y empleo juvenil	Desconexión educación–estructura productiva; baja empleabilidad	Orientación de financiación educativa hacia sectores estratégicos; fortalecimiento de formación técnica; sistema de transición educación–empleo; educación técnica territorializada	Empleabilidad de egresados; tasa de jóvenes con empleo formal
Ley de pasivos ambientales y transición justa	Degradación ambiental y riesgo social en territorios extractivos; falta de reconversión laboral	Obligaciones de restauración; fondos de compensación; programas de reconversión laboral; principio de que el sector extractivo financie la restauración	Áreas restauradas; recursos garantizados en fondos; trabajadores reconvertidos
Ley de economía cultural del Cesar y el Caribe	Subaprovechamiento económico de la cultura; informalidad en sector cultural	Formalización laboral de artistas y gestores; infraestructura cultural; promoción de turismo cultural sostenible	Empleos culturales formales; ingresos por turismo cultural
Implementación territorial de la Ley 2046 de 2020 (compras públicas locales)	Débil demanda para producción campesina y MIPYMES; desconexión entre producción local y gasto público	Medidas territoriales que fijen porcentajes mínimos de compras a productores locales (PAE, hospitales, entidades públicas)	% de compras públicas locales; aumento de ingresos de productores vinculados

Asimismo, es necesario modificar los incentivos que orientan el comportamiento legislativo y elevar los estándares de exigencia hacia los futuros congresistas del Cesar. Debe establecerse como práctica política básica la presentación de una agenda legislativa pública, territorializada y verificable, con metas explícitas de autoría (no únicamente de coautoría), proyectos con impacto territorial definido, coordinación efectiva entre Senado y Cámara, y mecanismos de rendición de

cuentas semestrales ante la ciudadanía. La evaluación del desempeño no debería centrarse en el número de iniciativas radicadas, sino en indicadores de impacto territorial, tales como recursos gestionados, normas estructurales aprobadas y resultados verificables en empleo, infraestructura, servicios básicos o diversificación productiva. Sin este cambio de incentivos y sin control ciudadano continuo, la lógica predominante seguirá favoreciendo la visibilidad política de corto plazo sobre las transformaciones estructurales de largo plazo.

En conclusión, durante más de tres décadas la representación del Cesar ha mostrado una alta actividad legislativa en términos cuantitativos, pero una capacidad limitada de liderazgo normativo y de transformación estructural del territorio. Se ha legislado con frecuencia, pero con bajo efecto agregado sobre los determinantes del desarrollo departamental. La acción ha sido predominantemente alineada con agendas nacionales o sectoriales, mientras que el impacto territorial ha sido débil y discontinuo. El reto del próximo Congreso consiste en romper este patrón histórico, construir una representación cohesionada, estratégica y evaluable, y orientar de manera explícita la función legislativa hacia reformas estructurales que incidan de forma medible en la base productiva, el empleo, la equidad territorial y la sostenibilidad ambiental del Cesar.

Referencias:

- Bonet-Morón y Aguilera-Díaz (2019). *Economía & Región*, 13(1), 7-65.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7752303>
- DANE (2025a). *Cuentas Nacionales Departamentales* [Anexo].
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DANE (2025b). *Mercado Laboral* [Anexo].
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Montoya-Domínguez E. (2018). La extracción de carbón en el centro del Cesar, Colombia: apuntes para la comprensión del conflicto ambiental. *Gestión y Ambiente*, 21(2Supl), 62–73. <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2supl.77836>
- Periodismo Público (27 de enero del 2016). Campesinos venden directo y ganan más: así funciona el modelo de compras públicas en Cundinamarca. *Periodismo Público*.
<https://periodismopublico.com/campesinos-venden-directo-y-ganan-mas-asi-funciona-el-modelo-de-compras-publicas-en-cundinamarca>
- UPRA (ss.ff.). *Cesar* [Documento Regional].
https://upra.gov.co/Kit_Territorial/2-%20Informaci%C3%B3n%20por%20Departamentos/CESAR/2-%20Documento%20Regional%20UPRA%20Cesar.pdf