

La economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: un camino construido entre la abundancia y el despilfarro

JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ*

I. Introducción

LA PRESENTE INVESTIGACIÓN BUSCA IDENTIFICAR EL IMPACTO ECONÓMICO Y EL SOCIAL de las regalías en los municipios de Barrancas y Tolú durante la década de 1990. Para ello se preguntó qué tanto se convirtieron las regalías en soporte del desarrollo económico en estos municipios, o si, por el contrario, debido a una inadecuada administración, se gastaron en el despilfarro y la corrupción.

Es importante destacar que los colombianos perciben como uno de los problemas más graves del país la corrupción, al lado de la violencia y el desempleo. En este documento se plantea la hipótesis de que los mayores recursos por transferencias y regalías si bien han fortalecido los fiscos locales, también han incrementado las posibilidades de corrupción en las entidades territoriales.

Durante el desarrollo de la investigación se presentaron algunas dificultades extremas, especialmente para conseguir información sobre montos, manejos e inversiones efectuadas con los recursos de regalías. La información fragmentaria que se recopiló en cada una de las instituciones, como alcaldías, gobernaciones, Departamento Nacional de Planeación, Comisión Nacional de Regalías y Banco de la República, resultó inconsistente entre sí, lo que dificultó aún más la reconstrucción histórica de las cifras sobre estos recursos.

* El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República - Sucursal Cartagena. El autor agradece a Adolfo Meisel, María Aguilera y Luz Matilde Pulido sus comentarios, y a Oswaldo De Andreis, Ingrid Ballesteros y Laura Horbal (Intercor); José Vicente Berardinelli y Roberto Tinoco (Comisión Nacional de Regalías); Juliana García y Rodolfo Cano (Departamento Nacional de Planeación); Adolfo Ramírez, Efraín Machado y Luis Carlos Mendoza (Banco de la República); Jaime Hernández (consultor); Iلسيا Menco (Pestolú); Santander Torres (Tolcemento); Ramón Buelvas (Alcaldía de Tolú); Hermana Isabel (Colegio Santa Teresita de Tolú); Franklin Carrillo (Alcaldía de Albania); Adolfo Díaz y María Paola Acosta (Alcaldía de Hatonuevo); Arcesio Romero y Bolívar Ospino (Alcaldía de Barrancas), y a Willian Ballesteros (Comité de Ganaderos de La Guajira), por su colaboración.

A partir de esta experiencia surgió una gran inquietud: si a una institución con tan amplio reconocimiento, como es el Banco de la República, le resulta tan difícil tener acceso a información confiable sobre regalías, no se puede esperar mucho de la información que estas mismas entidades transmitan al ciudadano común y corriente o a las veedurías ciudadanas. Por supuesto que esta “asimetría de información” perjudica a los ciudadanos de Barrancas y de Tolú, ya que los imposibilita para exigirles a sus mandatarios rendición de cuentas claras y oportunas.

Para presentar esta investigación, el documento ha sido estructurado en cinco partes: en las dos primeras se resumen los aspectos generales y sociales de los municipios estudiados, como sus antecedentes históricos, demografía y servicios de salud y educación. El análisis de las actividades económicas está centrado en un diagnóstico de los sectores productivos y de servicios públicos de cada municipio, poniendo especial énfasis en la producción de carbón y exportaciones de petróleo. La siguiente sección está dedicada a los nuevos municipios que se crearon en la Guajira y Sucre (Hatonuevo, Albania y Coveñas), todos menores de diez mil habitantes, y que, al parecer, tuvieron como finalidad principal la administración directa de regalías por parte de la dirigencia local. Luego se estudia el tema de las regalías de los diferentes municipios, y se busca evidencia empírica sobre la corrupción, mostrando su relación con la literatura económica sobre el tema. Al final se esbozan algunas estrategias anti-corrupción, y otras que facilitarían el desarrollo económico local.

II. Aspectos generales

A. Municipio de Barrancas

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante el período colonial, una de las rutas establecidas por los contrabandistas para introducir mercancías desde el Caribe hacia el interior de la Nueva Granada era el llamado “Camino de Jerusalén”. Éste partía de Riohacha y de otras zonas de las costas guajiras, seguía por los valles de los ríos Ranchería y Cesar, y llegaba a Mompo, en donde las mercancías se distribuían hacia las diferentes regiones de la colonia¹.

¹ Orlando Fals Borda, *Historia doble de la Costa – Mompo y Loba*, tomo I, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1980, p. 87.

Alrededor de actividades ilícitas, como el contrabando, fueron creciendo las poblaciones de Barrancas y Fonseca, ubicadas a mitad de camino entre Riohacha y Valledupar. Se tejen diversas hipótesis que no se han podido comprobar sobre la fecha y nombre del fundador de Barrancas; pero lo cierto es que esta población, asentada en el valle del río Ranchería, se consolidó durante el siglo XVIII.

En 1872, Barrancas fue erigida como parroquia del municipio de Fonseca, y en 1892 fue elevada a la categoría de municipio del departamento del Magdalena. Uno de los hechos más significativos de esta subregión ocurrió en 1864, con el descubrimiento de las minas de carbón de El Cerrejón por el ingeniero estadounidense John May. Este ingeniero “descubrió los depósitos de carbón que lo asombraron no sólo por su cantidad y calidad, sino también por el hecho de encontrarse el carbón prácticamente en la superficie”². El interés por el proyecto, que se desvaneció a partir de 1883, pero que se revivió al estallar la Segunda Guerra Mundial, de nuevo se abandonó a mediados del siglo XX por falta de financiación.

Durante los decenios de 1950 y 1960 no hubo grandes cambios en la actividad carbonífera nacional; sólo la crisis energética de 1973 originó una reorientación del mercado nacional e internacional hacia el carbón, lo que llevó al gobierno nacional a suscribir un contrato de explotación de los carbones de El Cerrejón en 1976. Este hecho cambió la realidad económica y social del municipio de Barrancas, en el departamento de La Guajira.

2. LOCALIZACIÓN, LÍMITES Y EXTENSIÓN

El municipio de Barrancas se ubica en la zona geográfica de la Baja Guajira, en el valle medio del río Ranchería, enmarcado por las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, al noroeste, y por la Serranía del Perijá, al sureste. Barrancas limita con los municipios de Riohacha y Hatonuevo, al norte; con la República de Venezuela, al sur; con Maicao y Hatonuevo, al oriente, y con Fonseca, al occidente. La extensión del municipio quedó en 742 kilómetros cuadrados después de su separación de Hatonuevo, en 1999.

Por Barrancas pasa la carretera que comunica a Riohacha con la troncal de oriente, a través de Fonseca, San Juan del Cesar, Villanueva y Valledupar. A su vez, la troncal del Caribe conecta a Riohacha con Maicao, Paraguachón y la frontera

² René De La Pedraja, “La Guajira en el siglo XIX: indígenas, contrabando y carbón”, en *Desarrollo y Sociedad*, núm. 6, Bogotá, 1981, p. 353.

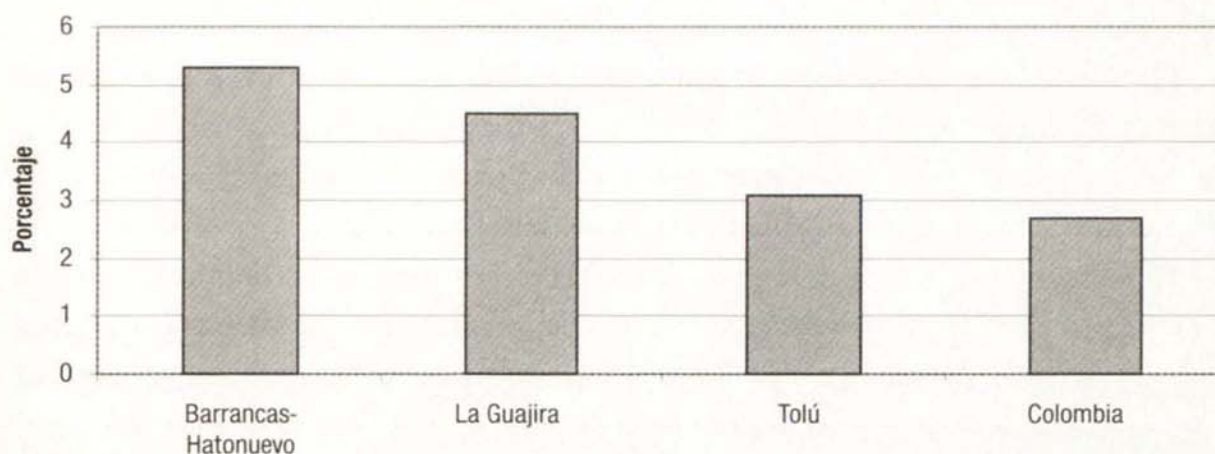
venezolana, por el oriente, y Santa Marta y Barranquilla, por el occidente. Para transportar el carbón se construyeron una línea férrea y una carretera de 150 kilómetros entre la mina de El Cerrejón y Puerto Bolívar, en el mar Caribe. En Barrancas, Intercor construyó un aeropuerto privado, que es utilizado por las aeronaves de la empresa para transportar a sus funcionarios entre Barranquilla, la mina y el puerto.

3. DEMOGRAFÍA

La explotación de carbón y los altos ingresos por concepto de regalías convirtieron a Barrancas en municipio urbano, y su vocación agropecuaria cambió por la minera. En 1985, Barrancas tenía una población algo superior a los quince mil habitantes, que representaba el 5,6% de la población departamental, de los cuales cerca del 60% era rural. En el Censo de 1993, su población fue de veintisiete mil habitantes (el 55%, rural) y en 2001 llegó a los 34.173 (incluyendo el nuevo municipio de Hatonuevo).

Las explotaciones mineras iniciadas a principios de la década de 1980 generaron expectativas laborales en algunos sectores de la población costeña y del interior del país, lo que originó un flujo migratorio hacia Barrancas en las dos últimas décadas. Durante el período 1985-2001, la tasa de crecimiento poblacional en Barrancas-Hatonuevo fue del 5,3% promedio anual, frente al 4,5% para la Guajira, el 3,1% para Tolú y el 2,7% para Colombia.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento poblacional promedio anual, 1985-2001



Fuente: Cálculos del autor, con base en información del Dane.

Este crecimiento se refleja en la evolución poblacional del municipio que con una población hasta hace pocos años muy homogénea en apellidos y rasgos fenotípicos, recibió personas de costumbres y orígenes étnicos diversos. “Este fenómeno es una consecuencia directa de la emigración que ha inducido la explotación del carbón con sus expectativas de empleo, y el mejoramiento de la infraestructura social”³.

Las proyecciones de 2001 muestran la acelerada urbanización de Barrancas, pues más del 79% de su población se concentraba ya en las áreas urbanas del municipio. Este fenómeno tiene varias explicaciones: 1. La segregación de Hatonuevo, 2. La ampliación no sólo del concepto urbano a otros núcleos poblacionales, sino además del de la cabecera municipal (las inspecciones especiales de Papayal y Nuevo Oreganal) y el 3. Desplazamiento forzoso de los campesinos a la zona urbana, como consecuencia de la inseguridad en las zonas rurales circundantes. En tan sólo la cabecera municipal se agrupa más del 70% de la población⁴. Fue necesario construir el asentamiento de Nuevo Oreganal para reubicar a la población asentada originalmente en el corregimiento de Oreganal, donde actualmente se desarrolla una actividad minera de cierta consideración.

B. Municipio de Santiago de Tolú

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La villa de Santiago de Tolú fue fundada el 25 de julio de 1535 por don Alonso de Heredia, donde éste encontró un pueblo organizado bajo la dirección del cacique Tolú, a unos 20 kilómetros del Golfo de Morrosquillo y a orillas del arroyo Catarrapa o Pichilín. Pocos años después, la villa de Santiago de Tolú fue trasladada a orillas del mar Caribe, y desde entonces el asentamiento primitivo se denomina Tolviejo.

Durante el período colonial, Santiago de Tolú fue la población más próspera de lo que se conoció como Sabanas de Tolú, sitio por donde se comercializaban ganados y productos agrícolas, entre éstos la caña de azúcar que se cultivaba en las colinas de la Sierra Flor (Sincelejo y zona de influencia).

A principios del siglo XVII se estableció la estancia esclavista Santa Bárbara de Coveñas, a partir de una merced de tierras de veinticuatro caballerías (unas diez mil hectáreas) concedida al escribano Francisco López Nieto. Esta propiedad

³ Alcaldía del Municipio de Barrancas, *Plan de Desarrollo del Municipio de Barrancas 2001-2003*”, p. 46.

⁴ *Ibíd.*, p. 45.

pasó por diversas manos a lo largo de los años y, a principios del siglo XX, Coveñas era ya una extensa hacienda de más de 76 mil hectáreas, de propiedad de Julián Patrón Airiarte⁵.

Ante la dinámica del mercado internacional de la carne, en Colombia se comenzó a debatir sobre la conveniencia de exportar carne congelada a Estados Unidos y Europa. A finales de 1917, el Congreso de la República aprobó una ley que permitía el establecimiento de un frigorífico para carnes o *packing-house* que debía ubicarse en la Hacienda Coveñas, cerca de la bahía de Cispata. El contrato se adjudicó a la Colombian Product Co., empresa conformada por Ganadería Colombiana (de la que eran socios principales Julián Patrón Airiarte, Diego Martínez Camargo y los hermanos Vélez Danies) y The International Products Co. de Nueva York, propietaria del 55% de las acciones.

Aunque en 1921 se habían invertido ya \$3'800.000, en el *packing-house* de Coveñas las obras estuvieron concluidas sólo hasta 1923; pero, para esta época, el mercado mundial de la carne había cambiado tan sustancialmente, que durante su existencia la empresa no pudo sacrificar una sola res, y se vio forzada a exportar ganado en pie⁶.

Después de la desilusión del *packing-house*, en esta zona se construyó un puerto exportador de petróleo y las instalaciones de la South American Gulf Oil Company de Estados Unidos -*Sagoc*-, en la década de 1930. La compañía estadounidense adecuó las instalaciones existentes, construyó el oleoducto, el muelle de embarque, el aeropuerto y las viviendas para sus empleados, y dotó el lugar con servicio de energía eléctrica, teléfonos y el mejoramiento de las vías que intercomunicaban a Coveñas con el resto de la región. Estas obras de infraestructura y de servicios dinamizaron la economía de Coveñas y del municipio de Tolú en general.

En la década de 1960, la concesión y las instalaciones de la Sagoc pasaron a la empresa estatal Ecopetrol, que años más tarde empezó a utilizar el oleoducto y el puerto para transportar y exportar el petróleo de Caño Limón (Arauca). Además de Ecopetrol, en la zona de Coveñas tienen instalaciones las empresas petroleras Ocesa, OXY, ESSO y Mobil, que le generan al municipio de Tolú fuentes de empleo y recursos por concepto de impuestos (predial e industria y comercio)⁷.

⁵ Manuel Huertas Vergara, *Cabildo y merced de tierra. Régimen para poblar el partido de Tolú, Sabanas y Sinú*, Sincelejo, Gráficas Lealtad Ltda., 1992, p. 25.

⁶ Eduardo Posada Carbó, *El Caribe colombiano: Una historia regional (1870-1950)*, Banco de la República / Áncora Editores, Bogotá, 1998, pp. 188-190.

⁷ *Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Tolú 2001-2003 – Una voluntad de cambio*, Santiago de Tolú, 2001, pp. 55-56.

2. LOCALIZACIÓN, LÍMITES Y EXTENSIÓN

El municipio de Tolú se ubica en el sector suroccidental de la Costa Caribe colombiana, subregión del Golfo de Morrosquillo, jurisdicción del departamento de Sucre; limita con los municipios de San Onofre (norte), Palmito y San Antero (sur), Toluviejo y Sincelejo (oriente), y con el mar Caribe (occidente). El municipio tiene una extensión de 349 kilómetros cuadrados y una línea costera de 45 kilómetros (incluido Coveñas).

El municipio de Tolú y la subregión del Golfo de Morrosquillo se articulan con el resto de la Región Caribe y con el país a través del eje vial de la troncal de occidente, que la comunica con las ciudades de Sincelejo, Cartagena y Medellín, y del cual se desprende el eje Tolú-Lorica-San Pelayo-Cereté. Hay dos aeropuertos en la subregión: uno deteriorado, en Tolú, y otro, en Coveñas, este último propiedad de la Armada Nacional. Además están en funcionamiento los muelles petroleros y la Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo, en Coveñas, y el muelle de la empresa Pestolú, en la vía hacia el sector del Francés.

3. DEMOGRAFÍA

Tolú es el sexto municipio de Sucre, medido por número de habitantes, después de Sincelejo, Corozal, San Marcos, San Onofre y Sampués. En 1985 tenía una población superior a los veinticuatro mil habitantes, el 52% de los cuales se asentaba en el área urbana. En 2001, la población se acercaba a cuarenta mil habitantes, de la cual el 61% era urbana. En el período comprendido entre 1985 y 2001, la tasa de crecimiento poblacional fue del 3,1% promedio anual, similar a la de Sincelejo, pero superior a la del promedio nacional.

La estructura urbana se expande sobre dos ejes: una, sobre la franja longitudinal paralela al mar, en donde se desarrolla la actividad turística, y otra, sobre los ejes viales, sitios de vivienda de la población residente. Para el año 2001, el municipio contaba con veinticuatro barrios y seis corregimientos. Los centros rurales o corregimientos (Puerto Viejo, Las Pitás, Nueva Era, Santa Lucía, Guayabal y El Reparó) se caracterizan por concentrar una población de escasos recursos económicos y con baja cobertura de servicios públicos.

III. Aspectos sociales y pobreza

A. Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

En Colombia, una forma de medir la magnitud de la pobreza es aplicando el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que se tiene disponible para todo el país, pues su información se recoge con la del Censo de Población y Vivienda⁸.

El indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) muestra una evolución positiva en el departamento de la Guajira, aunque su disminución estuvo por debajo de la media nacional. Así, entre 1973 y 1993, la Guajira disminuyó en 29 puntos su población con NBI, mientras que en todo el país, la variación fue cercana a los 35 puntos.

Cuadro 1. Porcentaje de personas con NBI en Colombia, la Guajira y Sucre 1993

Entidad territorial	Vivienda inadecuada	Servicios inadecuados	Hacinamiento crítico	Inasistencia escolar	Dependencia económica	Personas con NBI	Personas en miseria
La Guajira	16,5	27	23,1	9	14,9	53,4	24,4
Barrancas	18,9	12,5	15,8	6,9	14,9	44,2	18
San Juan	9,1	18,3	20,6	4,6	17,2	45	17,4
Sucre	43,2	25,5	23,5	12,5	25,8	64,5	39,2
Tolú	30,2	19,2	20,7	10,8	27,5	57,3	31,2
Croozal	26	11,8	19,8	8,7	23,8	51,1	24,7
Colombia	11,6	10,5	15,4	8	12,8	35,8	14,9

Fuente: Dane, Censo de población y vivienda, 1993.

Los indicadores de NBI para Barrancas (la Guajira), donde está ubicado el complejo carbonífero de El Cerrejón, disminuyeron de manera más amplia que en todo el departamento de la Guajira: del 90%, en 1973, al 68%, en 1985, y al 44% en 1993, presentando una variación negativa de 22 puntos en el período comprendido entre 1973 y 1985, y también negativa de 23.5 entre 1985 y 1993. Para el período completo de los veinte años, el porcentaje de población con NBI

⁸ Los cinco indicadores simples con respecto a la vivienda que se tienen en cuenta para determinar las NBI son los siguientes: a) viviendas inadecuadas, b) con servicios inadecuados, c) con hacinamiento crítico, d) con niños en edad escolar que no asisten a la escuela, y e) con alta dependencia económica. Se clasifica como pobre aquella vivienda que tenga al menos una de las cinco carencias expresadas por los indicadores, y en situación de miseria, las viviendas con dos o más indicadores de NBI, Joaquín Vilorio De la Hoz, "Cereté: municipio agrícola del Sinú", en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 26, Banco de la República, Cartagena, 2002, pp. 16-17.

en Barrancas disminuyó 45,6 puntos. Una primera explicación de este fenómeno positivo puede encontrarse en los flujos de regalías de carbón que ha recibido el departamento de la Guajira y el municipio de Barrancas, desde 1984.

En el Cuadro 1 se presentan los indicadores de NBI y el número de personas en miseria tanto para Colombia, como para los departamentos de la Guajira y Sucre, así como para cuatro de sus municipios. En 1993, Colombia en su conjunto tuvo en seis de los siete indicadores las NBI más bajas, seguido por Barrancas y San Juan. Los indicadores de "inasistencia escolar" de Barrancas y San Juan (el 6,9% y el 4,6%) fueron más bajos que los presentados en Colombia (el 8%), Corozal (el 8,7%) y la Guajira (el 9%), lo que indica una alta cobertura educativa en niños de siete a once años.

Los municipios que presentaron en la Guajira, los menores porcentajes de personas con NBI fueron Barrancas (el 44,2%), Fonseca (el 44,8%) y San Juan del Cesar (el 45%), porcentajes inferiores a los de Corozal (el 51%) y Tolú (el 57,3%). Es necesario aclarar que esta información corresponde al censo de población y vivienda de 1993, y que sólo a partir del año siguiente (1994) Tolú empezó a recibir regalías por concepto de transporte de petróleo por el puerto de Coveñas. Aunque datos más recientes de Tolú estiman la pobreza cercana al 65%, se debe esperar la información del nuevo censo de población para determinar la variación que han sufrido las NBI del municipio después de la llegada de las inversiones financiadas con recursos de regalías.

B. Sector salud

La Secretaría de Salud es la autoridad del sector en los dos municipios estudiados. En Barrancas, la prestación de los servicios está a cargo tanto del hospital Nuestra Señora del Pilar, como de ocho puestos y un centro de salud, así como de tres instituciones de carácter privado (IPS). Estas últimas están orientadas a la atención de afiliados y beneficiarios de medicina prepagada y régimen contributivo. El Hospital está catalogado dentro del primer nivel en salud, y se ha convertido en centro piloto en el centro-sur de la Guajira. En total, la institución dispone de trece camas, y el porcentaje de ocupación mensual es del 39%.

Por su parte, el hospital de Tolú cuenta con una deficiente dotación en instalaciones y equipos; por ello, muchas personas se ven en la necesidad de trasladarse hasta Sincelejo para ser atendidas. Además del hospital, el municipio cuenta con siete puestos de salud en los diferentes corregimientos. Las deficiencias en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo generan en el municipio

graves problemas ambientales y de salubridad pública, especialmente la contaminación de los acuíferos, el subsuelo y los espacios públicos.

Las enfermedades más comunes en la subregión del Golfo de Morrosquillo son las infecciones respiratorias (el 21%), las caries (el 8,4%) y las diarreas agudas (el 6,5%). Los factores de riesgo que causan las principales enfermedades en Barrancas, son el deterioro de la calidad del aire, la baja potabilidad del agua, la mala disposición de excretas y basuras, los malos hábitos alimenticios, el hacinamiento y la deficiente higiene, entre otros. En 2000, la principal causa de morbilidad fue la infección respiratoria aguda (IRA), que representó el 21% de los casos, seguida por las caries y las enfermedades diarreicas agudas (EDA), con el 20% cada una.

Con respecto a los casos de mortalidad, en 2000 se presentaron 220 muertes en la subregión del Golfo de Morrosquillo, el 22,3% de las cuales tuvo por causa el homicidio; luego, el infarto agudo del miocardio y otros accidentes cardíacos representaron el 24%⁹. En esta subregión, las muertes violentas están asociadas con la presencia de grupos armados, la delincuencia común, el alcoholismo, las pandillas y los problemas políticos. Para el mismo año, el hospital de Barrancas reportó treinta fallecimientos, de los cuales veinte se produjeron por homicidio con arma de fuego (el 68%) y ocho, por accidentes de tránsito (el 25%).

En 2000, el régimen subsidiado de salud tenía en Barrancas 8.863 afiliados, lo que equivale al 80% de la población pobre del municipio, mientras que en Tolú estaban afiliadas 8.600 personas esto es, el 38% de la población más vulnerable. En resumen, Barrancas, comparativamente con Tolú, está dotado de un mejor hospital, cuenta con un mayor número de afiliados al régimen subsidiado en salud, ofrece mayor cobertura sobre la población más pobre y presenta un menor número de fallecimientos en términos absolutos y per cápita.

C. Sector educación

Uno de los problemas para resolver en Tolú es la alta tasa de analfabetismo. En el año 2000, el índice de analfabetismo en este municipio era del 36%, muy por encima del registrado en Colombia (el 10%), la Guajira (el 12,7%) y Sucre (el 25%). En Tolú, la mayoría de los establecimientos educativos de nivel preescolar y primaria están en el área rural; por ello cuando los estudiantes de corregimientos y caseríos terminan la primaria básica, deben trasladarse a Tolú o algún otro centro urbano, para continuar sus estudios de secundaria. En educación

⁹ *Ibid.*, pp. 109-110.

secundaria, el municipio cuenta con tres planteles oficiales completos, uno oficial incompleto, dos privados, también incompletos, y tres instituciones de educación media vocacional.

En promedio, la relación alumno/docente en Tolú es de 23,8, por encima de la media nacional (22,6) y Barrancas (19,2). Si se logra aumentar de veinte a treinta estudiantes por docente en el sector oficial de Barrancas, y de veintiséis a treinta en Tolú, el sistema educativo generaría 3.145 cupos en Barrancas y 1.802 cupos en Tolú, con un costo marginal cercano a cero. Según el Ministerio de Educación Nacional, la relación alumno/docente debe estar cercana a treinta: si la relación es inferior, se le estarían generando sobrecostos al sistema educativo por la subutilización del recurso docente.

La relación número de estudiantes/ plantel educativo es de 111 para Tolú; 86, para Barrancas, y 95, para Colombia. Esta relación podría mejorarse para Barrancas, sobre todo en las escuelas rurales del sector oficial, en donde la relación estudiante/establecimiento es de 38, frente a 146 en las escuelas oficiales urbanas.

Cuadro 2. Algunos indicadores educativos de Colombia, 2000

Desagregación	Analfabetismo (%)	Relación A/D	Relación A/P	Participación E.C.O.
Colombia	9,9	22,6	95,1	75
Sucre	25,0	24,5	94,6	87
Tolú	36,0	23,8	110,9	92
La Guajira	12,7	22,5	84,1	81
Barrancas	ca. 12,0	19,2	85,6	93

Nota: A/D (Alumno/Docente), A/P (Alumno/Plantel educativo), E.C.O (Estudiantes de colegios oficiales).

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, "Estadísticas educativas de Colombia 2000", Planes de Desarrollo de Barrancas y Santiago de Tolú, 2001-2003.

La deficiente calidad de la educación en Tolú se asocia a la carencia de recursos básicos, como laboratorios, mapas, servicios médicos e implementos deportivos, entre otros. De acuerdo con datos del Plan de Desarrollo y de la Secretaría de Educación Municipal, los establecimientos educativos de Tolú necesitan que se les construya o dote de 35 bibliotecas escolares, ocho laboratorios (de informática, química e idiomas), tres microscopios, setenta computadores, diecisiete unidades sanitarias, veintinueve comedores escolares, cien sillas para zurdos, doscientas sillas para preescolar y doce tableros acrílicos, entre otros¹⁰.

¹⁰ Alcaldía del Municipio de Santiago de Tolú, *Plan de Desarrollo Municipal de Tolú 2001-2003*, p. 100.

Para el caso de Barrancas, las condiciones físicas de los colegios son por lo general buenas, y éstos son mantenidos con recursos del presupuesto municipal. A algunos de los planteles educativos les hace falta la dotación de su sala de informática, la adecuación de laboratorios y la actualización de material bibliográfico.

Cuadro 3. Clasificación de los colegios de Tolú a partir de las pruebas de Estado aplicadas en 2000

Nombre colegio	Municipio	Jornada	Naturaleza	Desempeño	Puesto nacional	N° alumnos
Colegio Luis Patrón R.	Tolú	Mañana	Oficial	Alto	843	42
Colegio Luis Patrón R.	Tolú	Tarde	Oficial	Medio	2.433	66
Colegio Santa Teresita	Tolú	Mañana	Oficial	Medio	3.042	35
Colegio Dptal. Bto.	Tolú	Mañana	Oficial	Bajo	4.732	75
Colegio Luis Patrón R.	Tolú	Noche	Oficial	Bajo	5.718	17

Clasificación de algunos colegios de la Guajira a partir de las pruebas de Estado aplicadas en 2000

Nombre colegio	Municipio	Jornada	Naturaleza	Desempeño	Puesto nacional	N° alumnos
Colegio Albania	Albania	Única	No oficial	Muy superior	75	34
Instituto Cristo Rey	Fonseca	Mañana	No oficial	Alto	621	46
Colegio Confamiliar	Hatonuevo	Tarde	No oficial	Medio	3.696	68
Col. Remedios Solano	Barrancas	Mañana	Oficial	Bajo	5.239	59
Colegio Pablo VI	Barrancas	Mañana	Oficial	Bajo	7.015	151
Col. Remedios Solano	Barrancas	Noche	Oficial	Inferior	7.458	51

Fuente: Icfes.

A partir de las pruebas de Estado del año 2000 (exámenes del Icfes) se identificó que los colegios de Barrancas presentaron posiciones muy inferiores, incluso al compararlos con establecimientos educativos de Tolú y de algunos municipios vecinos, como Albania, Hatonuevo y Fonseca. En Barrancas, el establecimiento de mejor desempeño fue el Colegio de Bachillerato Remedios Solano, ubicado en la posición 5.239, mientras que en Albania, el Colegio Albania se ubicó dentro de los cien mejores del país, y en Fonseca el colegio Cristo Rey, y en Tolú, el colegio Luis Patrón Rosado estuvieron entre los novecientos de mejor clasificación.

Otro de los indicadores de calidad está referido al nivel de preparación académica de los docentes. Este indicador muestra que el 57% de los profesores de Barrancas y el 54% de Tolú tienen por lo menos formación superior (tecnológica, pregrado o posgrado), mientras que la media nacional es del 71% y en Fonseca es del 64%. Esta menor preparación del personal docente parece estar incidiendo en la calidad de la educación impartida en los planteles de Barrancas, si se toman como referencia los últimos resultados de las pruebas de Estado.

La baja calidad de la educación en Barrancas durante los últimos años ha impulsado un fenómeno migracional de su población estudiantil hacia colegios de buen desempeño académico, como el Cristo Rey, de Fonseca; el Confamiliar, de Hatonuevo, o incluso, el Colegio Albania, de Albania. Sin embargo, debido a que este último está ubicado en la Ciudadela Mashaisa (El Cerrejón), en él sólo pueden estudiar los hijos de los empleados, la empresa operadora del complejo carbonífero de El Cerrejón, Intercor.

El Colegio Albania fue fundado ante la petición de los empleados de El Cerrejón de tener cerca de su lugar de trabajo una institución educativa de excelente calidad en donde pudieran estudiar sus hijos. En este sentido, el Colegio se convertiría en una compensación para los profesionales que dejaban los diferentes centros urbanos del país, para trasladarse a trabajar a una mina en la Guajira, y en donde no había colegios de calidad. En un principio, el Colegio Albania contó con la asesoría de personal especializado del Colegio Parrish, de Barranquilla, y del Nueva Granada, de Bogotá¹¹. El Colegio es bilingüe y actualmente cuenta con cerca de setecientos estudiantes en los diferentes niveles de la educación básica: preescolar, primaria, media y secundaria. Los estudiantes, además de hijos de los empleados de Intercor, son hijos de los profesores, contratistas y algunos operarios de la empresa. En los últimos años, el Colegio se ha clasificado dentro de los cien mejores de Colombia en las Pruebas de Estado. Estos resultados destacados se pueden explicar por varios factores: la buena formación de los profesores, de los cuales la mayoría son además bilingües. Así mismo, los estudiantes realizan prácticamente todo el día actividades en el plantel con jornadas que empiezan a las siete de la mañana y que terminan a las seis de la tarde.

En cuanto a infraestructura y dotación, el Colegio cuenta con una buena biblioteca conectada a Internet, dos salas de informática con cincuenta computadores y excelentes laboratorios de física y química. Como la mayoría de los padres de familia tiene formación en ingeniería, química, geología y ciencias afines, y la empresa presta sus laboratorios para desarrollar ensayos y experimentos con los estudiantes, el Colegio privilegia la formación en ciencias básicas y en matemáticas. El Colegio Albania también es un caso excepcional en la Guajira, en tanto que es una institución privada pero que a la vez recibe subsidios de la empresa (Intercor).

En los diferentes departamentos de la Región Caribe, la mayoría de colegios son oficiales, con grandes limitaciones presupuestales y pobres resultados

¹¹ Obtuve la información sobre el Colegio Albania en una entrevista con su Rectora, Mrs. Laura Horbal, en la *Ciudadela Mashaisa – El Cerrejón*, 5 de marzo de 2002.

académicos. Un caso concreto, pero que puede hacerse extensivo a muchos planteles públicos, ésta dado por el Colegio Santa Teresita de Tolú, fundado en 1942 y municipalizado en 1995; es un colegio femenino, con unas trescientas alumnas en bachillerato, regentado por religiosas, y clasificado en desempeño medio de acuerdo con las Pruebas del Icfes. El Colegio tiene una pequeña biblioteca, sala de informática con cinco computadores y laboratorios deficientemente dotados¹².

La escasa dotación de los colegios públicos en la Costa Caribe se ha convertido en cuello de botella para lograr mejores resultados académicos. Expertos en educación han establecido que los mayores logros obtenidos en las pruebas de Estado (exámenes del Icfes y Pruebas Saber) y en la clasificación de los colegios de educación secundaria están asociados con los siguientes aspectos: servicio que presta la biblioteca a los estudiantes, la calidad de la infraestructura del plantel, la duración de la jornada, el número de clases por semana, la dotación de recursos de apoyo a la docencia, el tiempo del rector para atender a padres de familias y a estudiantes así como las actividades del gobierno escolar, entre otros¹³.

IV. Aspectos económicos

A. Economía de Barrancas

1. ACTIVIDAD AGROPECUARIA

Barrancas dispone de 30.048 hectáreas para el desarrollo de sus actividades agropecuarias, de las cuales 1.937 hectáreas están dedicadas a la agricultura, y 14.776, a la ganadería. Existen 462 fincas (entre cafeteras, tecnificadas y ganaderas), sin incluir las unidades productivas donde se adelanta la agricultura tradicional. Estas actividades generan cerca de 1.300 empleos directos, y 950, transitorios.

El 43% de la superficie en agricultura está dedicada al cultivo de café (833 hectáreas), que se adelanta en 225 fincas ubicadas en la zona media de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía de Perijá. En el año 2000, los cafeteros de Barrancas produjeron 333 mil kilogramos de café, valorado en cerca de

¹² Entrevista con la rectora del Colegio Santa Teresita, Hermana Isabel, Santiago de Tolú, 20 de febrero de 2002.

¹³ Secretaría de Educación de Bogotá, *Evaluar para mejorar la educación*, Alfaomega/ Cambio, Bogotá, 2001, p. 19.

ochocientos millones de pesos. Se destacan otros cultivos tradicionales, como el del maíz (534 hectáreas), la yuca (130) y el banano (130), así como los del sorgo y el algodón tecnificados (65 hectáreas).

En el año 2000, la actividad ganadera se desarrollaba en 232 fincas; generaba 928 empleos directos, y disponía de un inventario de 14.058 reses vacunas y de 14.100 cabezas de ganado caprino-ovino, la mayor parte de estos últimos ubicados en los resguardos indígenas. La producción de leche es de unos catorce mil litros por día, y la de terneros, de unos 2.200 animales anuales, valorados en tres mil millones de pesos al año en su conjunto.

2. SECTOR SECUNDARIO

La actividad industrial está conformada por treinta establecimientos que generan 73 empleos permanentes, en su gran mayoría de mano de obra no calificada. El 30% de estos negocios se dedica a la fabricación artesanal de ladrillos. El sector terciario está conformado por 288 establecimientos dedicados a la actividad comercial y de servicios, los cuales generan 679 empleos directos, que en más del 85% son no calificados. De estos negocios, sólo diecisiete realizan transacciones comerciales directas con las empresas carboneras asentadas en la zona.

Cuadro 4. Resumen de las actividades económicas de Barrancas, 2001

Actividad	Hectáreas	Unidades productivas	Empleos
Agricultura	1.953	230	1.296
Ganadería	14.776	232	928
Comercio		288	679
Industria	29	30	73
Minería	34.200	3	326

Nota: no se incluyen unidades productivas ni empleos de la agricultura tradicional. El empleo minero es el reportado por los sindicatos de Intercor y Carbones del Cerrejón.

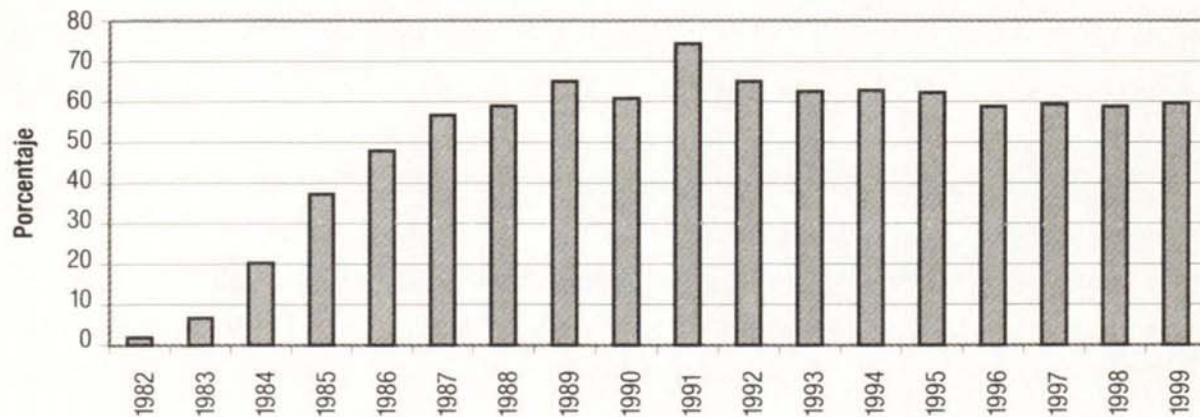
Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Barrancas, 2001-2003.

3. ACTIVIDAD MINERA

En diciembre de 1976 se suscribió un contrato de asociación por 33 años entre el Estado colombiano, a través de la empresa Carbones de Colombia S.A. (Carbocol), y la International Colombia Resources Corporation (Intercor) para explorar, explotar y exportar los carbones de El Cerrejón, Zona Norte. Las obras de infraestructura se iniciaron en 1982 y la producción comenzó en 1984. En 1985, las exportaciones superaron los dos millones de toneladas. En 1998,

Carbocol e Intercor acordaron ampliar veinticinco años más el contrato de asociación. En el nuevo acuerdo quedó establecido que terceras empresas tendrían acceso a la infraestructura férrea y portuaria de El Cerrejón, Zona Norte¹⁴.

Gráfico 2. Participación de la Guajira en la producción nacional de carbón, 1982-1999



Fuente: Anexo 7.

La obra básica, inaugurada en abril de 1986, está integrada por tres complejos: la mina, el ferrocarril y el puerto. En el primero se concentran las instalaciones de yacimiento de carbón a cielo abierto más grande del mundo. El ferrocarril, de 150 kilómetros de longitud, transporta el carbón entre la mina y Puerto Bolívar. Este último consta de dos muelles: uno, para atender barcos carboneros, y otro, para los de suministros.

Los ricos yacimientos de carbón tienen reservas que sobrepasan los 3.550 millones de toneladas, y son explotados en la actualidad por el Cerrejón Zona Norte S.A., Carbones del Cerrejón S.A. y Carbones Colombianos del Cerrejón S.A. También se iniciaron los proyectos de Oreganal y Cerrejón Sur, que en los próximos años iniciarán su explotación. Además de carbón, el municipio cuenta con yacimientos de caliza, mármol, caolín, arcilla y cobre, la mayoría de los cuales está inexplorado.

En 1982, la Guajira aparecía como productor de carbón, con una participación del 2% del total nacional. En 1984 empezó la explotación a gran escala de El Cerrejón: la Guajira llegó a producir 1'350.000 toneladas de carbón, que elevaron la participación departamental al 20%, y en 1991, quince millones de toneladas

¹⁴ *El Tiempo*, 30 de mayo de 1998, p. 4-B, Santafé de Bogotá; Joaquín Vilorio De la Hoz, "La economía del carbón en el Caribe colombiano", en *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXI, núm. 848, Bogotá, 1998, p. 30.

(el 74% de participación nacional), la máxima contribución de la Guajira en el período comprendido entre 1982 y 1999. En este último año, la producción fue cercana a los veinte millones de toneladas.

En 1999, Intercor-Carbocol ejecutaron obras de infraestructura para ampliar la capacidad de transporte y embarque de carbón, de diecisiete a veintidós millones de toneladas anuales. Un acuerdo firmado en 1998 entre el gobierno nacional y las firmas Carbones del Cerrejón, RTZ, Amcoal y Glencore, “permitió a terceros productores acceder al uso de la infraestructura de transporte y embarque del complejo Cerrejón”¹⁵. De hecho, en 1999 se exportaron ochocientos mil toneladas de carbón de compañías diferentes a Intercor-Carbocol, y en 2000, esta cifra se elevó a 2,9 millones de toneladas.

En 1997, el gobierno nacional adjudicó nuevas áreas de explotación en la Guajira, lo que demuestra el interés de los inversionistas extranjeros en comercializar internacionalmente el carbón colombiano. El área Oreganal (Cerrejón Sur) fue adjudicada al Consorcio conformado por Glencore (Suiza), RTZ (Gran Bretaña, luego adquirida por Billiton) y Amcoal (República Surafricana).

A finales de 2000 se formalizó la venta de la participación de Carbocol en el complejo carbonífero de El Cerrejón (el 50%), al consorcio internacional integrado por subsidiarias de las empresas Glencore, Anglo American y Billiton Company, que conformaron la sociedad Cerrejón, Zona Norte S.A. Luego, en enero de 2002, las tres firmas compraron el restante 50% del Cerrejón Zona Norte a la petrolera estadounidense Exxon Mobil, y así lograron obtener el control completo de todas las minas de El Cerrejón (Norte, Centro, Sur y Patilla). “Con la compra de Intercor, el consorcio maneja ahora el 55% de las exportaciones de carbón del país y adquiere el control total sobre la Zona Norte, que guarda el 70% de las reservas de El Cerrejón”¹⁶.

4. MERCADO LABORAL

Al iniciarse las obras del proyecto carbonífero de El Cerrejón Zona Norte en 1982, la empresa tenía vinculadas a 2.758 personas, y durante el auge de la construcción del Complejo, entre 1983 y 1985, el número de empleados fluctuó entre 10.600 y 14.600. Una vez terminadas las obras y puesto en operación El Cerrejón

¹⁵ *Gerente 500*, Revista del Grupo Gerente, núm. 3, edición 2000-2001, Bogotá, 2000, p. 45.

¹⁶ “Los dueños del Cerrejón”, en *Dinero*, núm. 150, Bogotá, febrero 8 de 2002, p. 42.

Zona Norte, el número de empleados empezó a disminuir, hasta estabilizarse alrededor de los 6.500 empleados en la segunda mitad de la década de 1990. En el año 2000, el 54% de los empleados de Intercor eran nacidos en la Guajira; el 33%, en los otros departamentos de la Costa Caribe; el 13%, en el interior del país, y cuatro, en el extranjero¹⁷.

El 96% del personal de Intercor labora en la Guajira (el 88%, en la Mina, y el 8%, en Puerto Bolívar) y el restante 4% en la sede de Barranquilla. Por su parte, en el Plan de Desarrollo de Barrancas se anota, citando información suministrada por los sindicatos de trabajadores de Intercor y Carbones del Cerrejón, que en las empresas carboneras trabajan 326 personas residenciadas en ese municipio. Es posible que este número de trabajadores corresponda únicamente a los sindicalizados y a los que tienen vinculación directa con la empresa, y no a través de contratistas.

Desde mediados de la década de 1980, el Cerrejón Zona Norte se convirtió en la fuente de empleo más importante del departamento de la Guajira y de los municipios mineros (Barrancas, Hatonuevo y Albania), pues ya en el año 2000 este proyecto generaba el 22% de la ocupación de la población económicamente activa (PEA) del departamento¹⁸.

Pese a la alta participación de la mano de obra guajira la planta de personal de El Cerrejón Zona Norte, es común en los municipios de su área de influencia el inconformismo por la ausencia de directivos guajiros y por el número de profesionales guajiros contratados por El Cerrejón. En efecto, a principios del año 2002, de los catorce directivos de la empresa (un presidente, dos vicepresidentes y once gerentes), nueve eran oriundos de Barranquilla, uno, de Cartagena, uno, de Santa Marta, y tres, del interior del país. En orden de jerarquía siguen veintisiete superintendentes, de los cuales sólo cerca de la mitad son de la Guajira, y luego, unos ochocientos profesionales o analistas, muchos de ellos guajiros y costeños¹⁹.

5. ENTRE BONANZAS: DE LA MARIHUANA AL CARBÓN

Al iniciar operaciones el proyecto de El Cerrejón a principios de la década de 1980, la Guajira y otros departamentos vecinos estaban viviendo una época dorada por los cultivos y el tráfico de la marihuana. La llamada “bonanza marimbera”

¹⁷ Intercor-CZN S.A., *Balace social 2000 El Cerrejón Zona Norte*, Barranquilla, 2001, p. 19.

¹⁸ *Ibid.*, p. 19.

¹⁹ Entrevista con Ingrid Ballesteros, profesional del Departamento de Relaciones Públicas y Comunicaciones de Intercor, Ciudadela Mushaisa (Guajira), 5 de marzo de 2002.

trajo consigo deforestación, desplazamiento de cultivos comerciales y tradicionales, violencia, despilfarro, sobornos y otros síntomas de descomposición social.

Lo anterior se puede corroborar con los datos sobre criminalidad en Colombia. En el período comprendido entre 1975 y 1982, la Guajira fue el departamento con mayor tasa de homicidios en el país (el 92%), casi tres veces por encima de la media nacional (el 32%). Durante esos años se presentó en la Guajira una alta incidencia del negocio de la marihuana, lo que dio origen a la “mafia guajira”, caracterizada por guerras entre clanes, familias y capos del negocio ilícito.

Cuadro 5. Tasa de criminalidad de algunos departamentos de Colombia, 1975-1995

	1975-1982		1983-1995		1975-1995	
	Tasas de crimen	Cociente de crímenes y arrestos	Tasas de crimen	Cociente de crímenes y arrestos	Tasas de crimen	Cociente de crímenes y arrestos
Antioquia	41	2,2	151	8,8	109	6,3
Cesar	48	3,5	71	7,8	62	6,1
Guajira	92	13,1	73	8,3	80	10,0
Bogotá	20	2,5	50	5,8	39	4,5
Total	32	2,0	67	5,4	54	4,1

Nota: El cociente entre crímenes y arrestos es el número de homicidios que se cometieron, dividido por el número de arrestos por homicidio. Las tasas se valoran por cien mil habitantes.

Fuente: Juan Carlos Echeverri; Zeinab Partow, “Por qué la justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia”, en *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), Tercer Mundo Editores, Bogotá, Fedesarrollo-Lacea-Colciencias, 1998, p. 131.

Para finales de la década de 1970, el quintal de marihuana se llegó a pagar hasta en \$110.000, mientras que uno de café se vendía en \$47 mil pesos y uno de frijol, en \$20 mil²⁰. Ante esta realidad, entre 1970 y 1980 el área cultivada de café en la Guajira se redujo en un 45%, y el número de cafetos sembrados, en el 10%. Al interior del departamento, los municipios más afectados por la sustitución o abandono de cafetales fueron Barrancas (caída del 76%), Ríohacha (del 56%) y Villanueva (del 42%).

La caída de los precios internacionales de la marihuana y la agresiva política de represión contra el narcotráfico (basada principalmente en la fumigación con glifosato entre, 1984 y 1988) terminaron con la “bonanza marimbera” que había reinado en la región por cerca de dos décadas. En este período muchos jóvenes de la región prefirieron el riesgo de la ilegalidad y el enriquecimiento rápido, a la estabilidad laboral y al salario fijo que les brindaba el trabajo en El Cerrejón. Al terminar la

²⁰ Guillermo Puyana, *El fundamento material del derecho. Demostración dialéctica a partir de casos concretos: la Juricidad en la Sierra Nevada de Santa Marta*, Tesis de grado de la Facultad de Derecho, Bogotá, Universidad de los Andes, 1990, p. 96.

bonanza de la marihuana, el departamento se encontró con un panorama desolador: amplias zonas deforestadas, cientos de muertos (como producto de la guerra entre mafiosos), bandas armadas descontroladas y muchos jóvenes sin preparación académica (que no habían aprovechado la abundancia para educarse).

Entre 1983 y 1995, período en el que empezó a desaparecer el negocio de la marihuana y se impusieron los carteles de la cocaína, organizados en ciudades como Medellín y Cali, la tasa de criminalidad en Antioquia “se disparó” al 151%, mientras que la de la Guajira descendió a 73%; entre tanto, la media nacional se ubicó en 67%. En esos momentos la Guajira empezó a superar la burbuja y el drama de la “bonanza marimbera” y desde 1984, tanto Barrancas como el departamento comenzaron a recibir las regalías que generaba la producción de carbón de El Cerrejón Zona Norte.

Con las regalías, en los municipios beneficiados y en el departamento se empezaba a vivir entonces un proceso similar al de la bonanza anterior: los recursos de regalías se gastaron en obras que no habían sido planeadas con rigor técnico, muchas de las cuales no eran prioritarias y habían sido sobrevaloradas. La principal diferencia con la bonanza anterior fue que el dinero dilapidado antes era de propiedad de mafiosos, mientras que los recursos de regalías, compensaciones e impuestos pagados por la explotación del carbón hacían parte de los presupuestos de entidades territoriales y, por lo tanto, habrían tenido que ser utilizadas en beneficio de toda la población asentada en su jurisdicción.

Después de dos décadas de actividad carbonífera, Barrancas y su área de influencia se han transformado; el sector minero se ha convertido en su principal actividad económica. Así mismo y luego de los despilfarros iniciales, las autoridades locales tienen ahora mayor experiencia en la administración de las regalías y de las finanzas públicas en general, lo que ha permitido que en los últimos años el manejo de los recursos públicos haya sido menos traumático.

B. Economía de Santiago de Tolú

Según datos de la Alcaldía de Tolú, en 1998, estaban registrados en la Secretaría de Hacienda Municipal 541 negocios de los cuales cerca del 23% estaba relacionado directamente con la actividad turística (hoteles, hostales, residencias, cabañas, zonas para *camping*, marinas y restaurantes). En 2001, estos establecimientos reportaron ingresos cercanos a los \$29 mil millones (sin incluir a grandes contribuyentes como Ecopetrol, Ocesa, Esso y Terpel), y se les facturó por impuesto de industria y comercio \$1.465 millones.

En 2002, sólo 496 negocios de Tolú tenían registro mercantil de la Cámara de Comercio de Sincelejo²¹. En cuanto a la generación de empleo, si bien la actividad turística participa con cerca del 50% de la fuerza laboral del municipio, la mayoría corresponde a empleo temporal. Siguen en orden de importancia los empleos generados en el comercio (el 15,6%), en la industria y en las empresas petroleras (el 15,4%).

1. SECTOR PRIMARIO

En el sector agropecuario, la principal actividad es la ganadería extensiva, que se practica en áreas de latifundio, y que se caracteriza por la baja productividad y por la escasa generación de empleo. En el 2001, el municipio tenía cerca de 23.500 hectáreas en pastos y un hato ganadero de 47.600 animales, lo que daba una capacidad de carga de dos cabezas por hectárea, superior al promedio nacional (1,1 cabeza por hectárea).

El subsector agrícola, en su mayoría de tipo tradicional, tiene escasa participación en la economía municipal, ya que sólo ocupa cerca de 2.200 hectáreas, un 7% de su territorio. Los cultivos con mayores áreas sembradas fueron los de maíz mecanizado (705 hectáreas), yuca (664 hectáreas) y ñame (trescientas hectáreas), mientras que los de mayor producción fueron los de yuca (5.312 toneladas), ñame (3.600 toneladas) y maíz (881 toneladas).

El subsector pesquero está conformado por la pesca artesanal y la industrial. Ante las escasas oportunidades de empleo en la zona, la pesca artesanal ocupa a un considerable número de pescadores, que adelantan su actividad en pequeñas embarcaciones de escasa autonomía y aparejadas sólo con anzuelos y trasmallos.

Por su parte, la actividad pesquera industrial está a cargo de la Empresa Colombiana Pesquera de Tolú S.A. -Pestolú-, constituida en 1980 a partir de una donación japonesa. El accionista mayoritario es el Instituto de Fomento Industrial -IFI- (el 64,07%), seguido por la Corporación Financiera de Antioquia (el 10,43%) y por Vikingos de Colombia (el 6,67%). Otros nueve accionistas minoritarios, entre los que se encuentran la gobernación de Sucre y el municipio de Tolú, concentran el 19% de las acciones.

²¹ Alcaldía Municipal de Tolú-Secretaría de Hacienda, *Listado de cartera desde vigencia 1998*; Cámara de Comercio de Sincelejo, *Sociedades, personas y establecimientos-Municipio de Tolú*, 2002.

Entre los años 1980 y 1993, el gobierno colombiano recibió de su similar japonés cuatro donaciones con destino a crear y consolidar la empresa Pestolú, que posee veintiún embarcaciones pesqueras, de diferentes especificaciones; una planta de hielo, de dos toneladas; un camión refrigerado, con capacidad de seis toneladas; aparejos de pesca y maquinaria industrial, así como los recursos para construir un muelle-espolón de 150 metros, entre otros. Las cuatro donaciones sumaron 1.940 millones de yenes²².

Por problemas de tipo administrativo, la empresa estuvo inactiva durante dos años, entre octubre de 1995 y noviembre de 1997. En esta última fecha, la empresa reinició operaciones cuando el IFI entregó en venta la mayoría de motonaves a pescadores de la zona, mientras dos de las embarcaciones pasaron a la empresa en calidad de comodato. La reapertura de la empresa fue de gran utilidad para la economía del municipio, puesto que genera 64 empleos directos (en administración, barcos pargueros y camareros, taller, adjudicatarios y supernumerarios) y beneficia indirectamente a unas doscientas familias, que reciben carnada y ranfaña (pequeñas especies) de los barcos que llegan de faena.

Los principales productos comercializados son el camarón rosado, el pargo rojo ojo-amarillo y la pesca blanca en general. El camarón se comercializa con la empresa cartagenera C.I. Océanos S.A., que lo exporta a España. Durante el año 2001, Pestolú tuvo una producción cercana a los noventa mil kilogramos, de los cuales 58.943 fueron de camarón (producido por las embarcaciones Morrosquillo, Dibulla, Ayapel, Murindó, Turbo, Loricá y Corozal), y 30.015, de pesca blanca (capturas hechas por las embarcaciones pargueras San Antero, Serranilla, Acandí, Quitasueño, Artesanales, Caribana y Abuelo). Para el mismo año, las ventas totales ascendieron a \$1.948 millones.

2. SECTOR SECUNDARIO

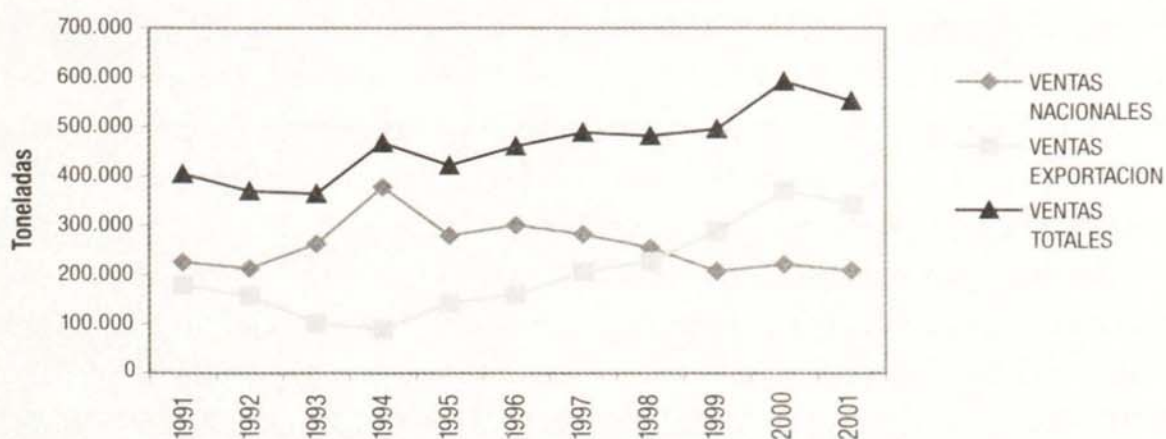
La única industria de envergadura en la subregión es la empresa Cales y Cemento de Toluviejo – Tolcemento S.A., establecida desde 1964. Su domicilio principal se encuentra en el municipio de Sincelejo, y sus instalaciones, en jurisdicción de Toluviejo, pero desarrolla gran parte de sus actividades en el vecino municipio de Tolú, en donde no sólo paga impuestos y residen muchos de sus empleados, sino que, desde 1995 participa como accionista de la Sociedad Portuaria Golfo de

²² Pestolú S.A., *Informe de valoración – año 2000*, Santiago de Tolú, 2001.

Morrosquillo S.A., con el 54% de las acciones. La empresa produce cemento y clinker, y dispone de 380 empleados directos y de 110 indirectos. En 2001, la provisión para pago de impuestos sobre la renta fue cercana a los \$6.500 millones, que en gran proporción reciben los municipios de Tolú y Toluviéjo²³.

Durante el período entre 1991 y 2001, las ventas se incrementaron el 37%, llegaron a 592 mil toneladas en el año 2000. Se debe destacar que el crecimiento de las ventas totales presentado en 1994 fue causado por los despachos al mercado nacional y no tanto por las exportaciones.

Gráfico 3. Tolcementos: ventas de cemento y clinker, 1991-2001



Fuente: Tolcemento.

La carga movilizada por el muelle de Tolcementos (Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo) descendió entre 1995 y 1998, como consecuencia de la crisis de la economía colombiana; pero, a partir de 1999, las exportaciones cementeras dinamizaron la producción y el movimiento portuario, y las ventas al exterior superaron la participación de las nacionales. En efecto ante la crisis de la construcción en Colombia y la caída de la demanda doméstica por cemento, Tolcemento buscó en el mercado internacional la salida para sus productos. Así, en 2001, el 62% de su producción se exportó a países como Haití, República Dominicana, Perú, Surinam, Estados Unidos, Venezuela, Antillas Holandesas y a otros destinos, desde el muelle de la Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo. En el mismo año, la producción de clinker fue de 467.601 toneladas y la molienda de cemento disminuyó cerca del

²³ Cales y Cementos de Toluviéjo S.A. - Tolcemento, *Balances e informes*, 2001.

15%, lo que se explica parcialmente por el incremento de las exportaciones de clinker. Las ventas totales de la empresa ascendieron a \$81.655 millones y las exportaciones generaron divisas por US\$ 14 millones²⁴.

3. ACTIVIDAD PETROLERA

Además de los muelles de Pestolú y de la Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo, en Tolú y Coveñas se ubican la Sociedad Portuaria Oleoducto Central S.A. (Ocensa), y los muelles homologados de Ecopetrol, Mobil y el antiguo de la Esso. De los cuatro muelles petroleros, tres están dedicados a la exportación del crudo, y uno (el de la Mobil), recibe gasolina y ACPM de la refinería de Cartagena, que luego distribuye en los departamentos de Córdoba y Sucre²⁵.

Desde estos muelles se moviliza el crudo que llega de cuatro oleoductos:

- i) Oleoducto Caño Limón-Coveñas (O.C.C.), conformado por Ecopetrol, Oxy y Shell.
- ii) Oleoducto Ecopetrol-Dol, propiedad de esta empresa estatal.
- iii) Oleoducto Central de Colombia (Ocensa), del que hacen parte Ecopetrol, IPL Enterprises, TCPL International, B.P. Colombia Pipelines, Total Pipeline Colombia S.A. y Triton Pipeline Colombia Inc.
- iv) Oleoducto de Colombia (O.D.C.), propiedad de Ecopetrol, Shell, Esso, Lasmo, Triton, B.P. y otros accionistas menores²⁶.

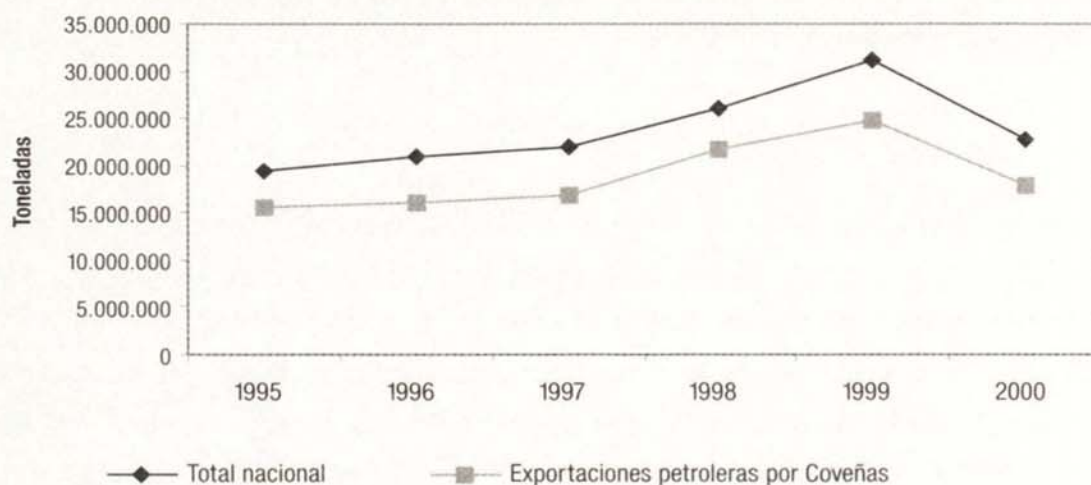
Las exportaciones petroleras por Coveñas crecieron el 56% durante el período entre 1995 y 1999, pero en 2000 tuvieron una disminución del 27% con respecto al año anterior, básicamente, como consecuencia de los atentados contra la infraestructura del oleoducto Caño Limón-Coveñas. Pese a la caída de las exportaciones petroleras en el año 2000, las regalías llegadas al municipio crecieron cerca del 100% con respecto al año anterior. Por este puerto se moviliza entre el 77% y el 83% del petróleo colombiano exportado, actividad que genera cuantiosas regalías anuales que se convierten en los mayores ingresos fiscales del municipio de Tolú.

²⁴ Información suministrada por el ingeniero Santander Torres, jefe de producción de la empresa Tolcemento.

²⁵ Gobernación del Departamento de Sucre, *Plan de Desarrollo Departamental de Sucre 2001-2003 – Una agenda para lo social*, Sincelejo, 2001.

²⁶ *Estudio socioeconómico – Proyecto nuevo municipio de Coveñas*, Coveñas, 2001.

Gráfico 4. Exportaciones petroleras de Colombia, 1995-2000



Fuente: Superintendencia de Transportes y Puertos.

En síntesis, la economía de Tolú se caracteriza por una dinámica actividad portuaria alrededor del transporte de petróleo, exportaciones de cemento y movimiento de productos pesqueros; dos establecimientos industriales modernos como Tolcemento y Pestolú y un desarrollo turístico paralelo al mar. Tolú cuenta, además, con una actividad pecuaria destacada, un subsector agrícola reducido y una pesca artesanal estancada²⁷. Así mismo, allí se desarrolla una limitada actividad comercial, sólo dinamizada en los períodos de temporada turística, y unas finanzas públicas dependientes de las regalías petroleras. Las actividades económicas aquí señaladas, que se han desarrollado de manera independiente, presentan escasa vinculación entre los diferentes sectores, lo que ha impedido o retrasado encadenamientos dinamizadores de la economía. El futuro desarrollo socioeconómico de Tolú, Coveñas y otros municipios sobre el Golfo de Morrosquillo, está en función de la consolidación de la actividad turística, principalmente. En este sentido se recomienda incluir a Tolú y a Coveñas dentro del Circuito Turístico del Caribe continental, del que ya forman parte Cartagena y Santa Marta.

4. ACTIVIDAD FINANCIERA

De acuerdo con información de la Superintendencia Bancaria, en diciembre de 2001, en 619 poblaciones de Colombia funcionaba al menos una institución

²⁷ Alcaldía del Municipio de Santiago de Tolú, *Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Tolú 2001-2003*, Santiago de Tolú, 2001, p. 85.

financiera, y en las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) se concentraba el 72% de las captaciones nacionales.

En diciembre de 2001, Barrancas tuvo captaciones cercanas a los \$9.100 millones suma superior a las captaciones de otros municipios de similar población, como La Jagua de Ibirico (Cesar), Tolú (Sucre) y Pensilvania (Caldas), pero por debajo de municipios como Fonseca (la Guajira) y Socorro (Santander). Para el caso específico de Fonseca, su movimiento financiero no sólo refleja su dinámica economía agropecuaria del sur de la Guajira; además incluye las transacciones de la alcaldía de Hatonuevo, uno de los municipios que recibe recursos significativos por concepto de regalías de carbón.

Cuadro 6. Captaciones del sistema financiero de algunos municipio, diciembre de 2001 (en miles de pesos corrientes)

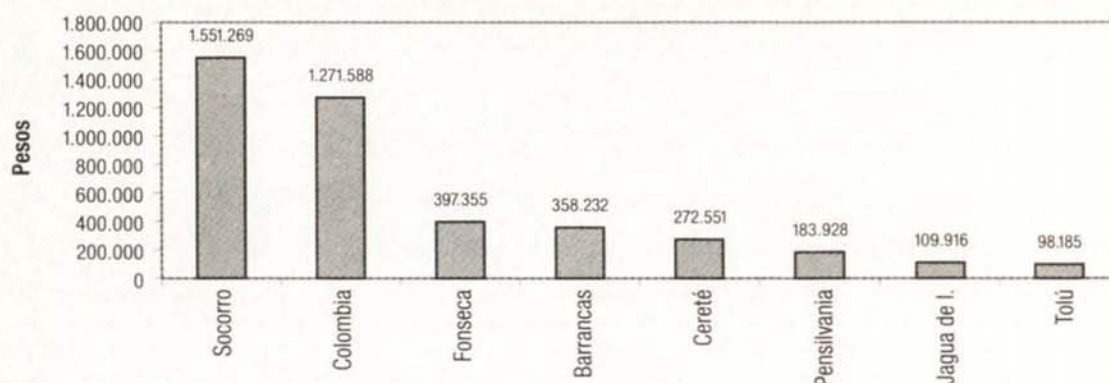
	Cta. cte.	Ahorro	CDT	Total captaciones
BARRANCAS	2.813.177	3.823.984	2.504.928	9.142.089
LA JAGUA DE IBIRICO	1.645.666	1.153.826	148.564	2.948.056
PENSILVANIA	1.007.392	2.999.214	901.132	4.907.738
FONSECA	5.782.041	5.698.822	1.788.801	13.269.664
SOCORRO	4.831.551	16.966.764	15.899.065	37.697.380
SANTIAGO DE TOLÚ	903.212	1.849.697	1.140.516	3.893.425
CERETÉ	5.646.558	12.488.399	4.808.399	22.943.356
COLOMBIA				54.521.456.545

Fuente: Superintendencia Bancaria, información magnética sobre captaciones y cartera, 2002.

En relación con la calidad de la cartera (cartera vencida/cartera vigente) resultó preocupante el indicador en diciembre de 2001 (el 28%), tras compararlo con el promedio nacional (el 5%), y los de Socorro (el 5%), Pensilvania (el 3%) y Barrancas (el 2%). También se presentaron indicadores preocupantes de calidad de cartera en otros municipios de la Costa Caribe, como La Jagua de Ibirico (el 19%), Cereté (el 12%) y Fonseca (el 11%).

El indicador de captaciones per cápita resulta de sumar los depósitos en cuenta corriente, cuenta de ahorro y CDT del sistema financiero, y dividir por la población de cada municipio. En Barrancas y Tolú, este indicador fue apenas del 28,2% y el 7,7%, respectivamente, de la media nacional. Ahora, si se compara a Barrancas con municipios similares se encuentra que sus captaciones per cápita fueron superiores a las de Cereté, La Jagua de Ibirico, Tolú y Pensilvania, pero en cambio estaba por debajo de las de Fonseca y Socorro.

Gráfico 5. Captaciones per cápita de siete municipios y de la media nacional, diciembre de 2001



Fuente: Superintendencia Bancaria.

C. Servicios públicos domiciliarios

En la segunda mitad de la década de 1980, una vez iniciadas las explotaciones carboníferas de El Cerrejón, se firmó un convenio entre el Banco Central Hipotecario, la Asociación Carbocol-Intercor y el municipio de Barrancas para ejecutar el “Programa de Desarrollo Corredor Habitacional”, que buscaba solucionar deficiencias de infraestructura y de saneamiento básico en el sector urbano Barrancas-Papayal-Hatonuevo.

Con los recursos recibidos (y por recibir) de las regalías, el municipio financió obras de equipamiento urbano del “corredor habitacional”, como las de servicios públicos domiciliarios, subestaciones eléctricas y cambio de redes eléctricas y de acueducto, así como pavimentación de la carretera Barrancas-Hatonuevo-Cuatro Vías. Estas inversiones mejoraron la infraestructura de equipamiento urbano y la cobertura en varios servicios públicos domiciliarios.

Acueducto, alcantarillado y aseo: En 1993, el servicio de agua potable en Barrancas era insuficiente, sólo prestado durante dos horas al día. La cobertura de energía eléctrica era cercana al 95% en el área urbana, y en todo el municipio había doscientas líneas telefónicas instaladas²⁸.

En 1997 entró en operación el Acueducto Regional Chorreras-Fonseca-Barrancas, y en 2001, se alcanzó una cobertura del 98% en el sector urbano de Barrancas, con un total de 2.776 suscriptores. En el departamento de la Guajira,

²⁸ Arturo Hernández Ríos, *Programa de Desarrollo Institucional – P.D.I. – Municipio de Barrancas*, Riohacha, 1993.

las coberturas de acueducto más altas se registraron en Distracción (el 91%), Hatonuevo (el 83%) y Barrancas (el 81%).

En Tolú, el agua, que es captada a través de pozos profundos, presenta niveles altos de salinización. El servicio de agua tiene una baja cobertura municipal, cercana al 82%, lo que genera problemas de salubridad en la población e incomodidades a los turistas que llegan en las temporadas altas. La cobertura de acueducto es inferior a la presentada en los municipios de rango entre treinta mil y cien mil habitantes (el 93% en el área urbana). El servicio de alcantarillado cuenta con 1.132 suscriptores en el área urbana, con una cobertura en funcionamiento del 58%, también por debajo de la media de municipios con similar población (el 73,3% en las áreas urbanas).

En Barrancas, la cobertura urbana de alcantarillado es cercana al 60%, pero con grandes diferencias entre los tres centros poblados: en la cabecera es del 56%; en Papayal, del 68%, y en Nuevo Oreganal, del 100%. Es preocupante que más del 20% de las excretas y aguas servidas tengan como disposición final las calles u otros espacios públicos. A pesar de lo anterior, Barrancas tiene la tercera cobertura de alcantarillado más alta en el departamento, después de Hatonuevo

Cuadro 7. Cobertura de servicios públicos en los municipios de Barrancas, Hatonuevo, Tolú y Coveñas, 2001

Servicio público /M/pio.	Barrancas	Hatonuevo	Tolú	Coveñas
Total acueducto	81	83	82	62
Urbano	98	98	82	
Rural	90		75	
Total alcantarillado	46	81		0
Urbano	59		58	0
Rural	20		0	0
Total aseo público	67	100	Sólo temporada	3
Urbano	81	100		
Rural	50			
Total energía eléctrica	84,5			83
Urbano	98	99	99	99
Rural	45,3		90	
Total gas natural				0
Urbano	53,4		60	0
Rural	0		0	0
Total telefonía	1.280 líneas		2.500 líneas	400 líneas
Urbano				
Rural				

Fuente: El autor, con base en los planes de desarrollo de los municipios de Barrancas, Tolú, y Hatonuevo, 2001, y el Estudio Socioeconómico de Coveñas.

(el 81%) y El Molino (el 80%). En cuanto a la recolección de las basuras, el mayor inconveniente lo presenta tanto la cobertura en la zona urbana (el 81%), como la dificultad de mantener la regularidad y la continuidad en la recolección, lo que da origen a que los usuarios depositen los residuos sólidos a campo abierto.

Una situación más delicada en este aspecto padece el municipio de Tolú, ya que el servicio de aseo sólo funciona en altas temporadas turísticas y no cuenta con una empresa especializada; por lo tanto, su recolección y disposición final se adelanta de manera deficiente desde el punto de vista técnico. Con respecto al servicio telefónico, Tolú cuenta con una capacidad instalada de 2.500 líneas, mientras que en Barrancas se tienen 1.280 abonados y 1.220 líneas asignadas. De acuerdo con los datos anteriores, Tolú tenía una densidad telefónica de 6,2, y Barrancas, de 4,9 (o lo que es lo mismo, 4,9 abonados por cada cien habitantes). Estas coberturas son muy bajas, si se tiene en cuenta que, en 1999, la densidad de líneas de abonados en Colombia era de 16,4 teléfonos por cada cien habitantes.

La cobertura de servicios públicos es bien diferente entre los nuevos municipios de Coveñas y Hatonuevo: mientras el primero presenta coberturas inferiores a las de su antigua cabecera municipal (Tolú), el segundo muestra varios indicadores de cobertura por encima de Barrancas. El estudio socioeconómico de Coveñas, presentado como uno de los requisitos para ser elevado a la categoría de municipio, calcula que la cobertura del acueducto en esa localidad sólo alcanza el 62% (según el Plan de Desarrollo de Tolú, es del 82%). A finales de la década de 1990 se suscribió un contrato para construir el acueducto de Coveñas, y se logró extender la infraestructura de redes al 85% de las viviendas, pero, el contratista suspendió las obras por falta de pago, y emprendió un proceso judicial contra el municipio. Funcionarios del departamento estiman que con \$800 millones se puede terminar el acueducto, que beneficiaría a cerca de diez mil personas más²⁹.

Como en Coveñas no hay servicio de alcantarillado, la población deposita las aguas servidas en pozos sépticos (el 55%), letrinas (el 8%) y otros sistemas de mayor contaminación (el 38%), como el vertimiento en lugares públicos. El servicio de aseo sólo tiene una cobertura del 3% de las viviendas; el 79% quema las basuras, y el 18% restante, las arroja en solares o en las vías públicas³⁰.

²⁹ María Victoria Tirado; Mauricio Muskus; Comisión Nacional de Regalías, *Informe de visita, Gobernación de Sucre, Regalías directas municipio Santiago de Tolú*, 23 a 27 de octubre de 2000.

³⁰ Gobernación del Departamento de Sucre, *Estudio socioeconómico sobre la conveniencia y viabilidad de la creación del municipio de Coveñas*, Sincelejo, 1999.

Por su parte, la cobertura de servicios públicos en Hatonuevo es superior, en algunos casos, a los presentados en Barrancas: acueducto urbano, el 98%; alcantarillado, el 81,4%; y aseo público, cercano al 100%, lo que convierte al municipio en uno de los de mayor cobertura en la Guajira³¹. Es importante mencionar que Hatonuevo hizo parte del municipio de Barrancas hasta 1994, y que la mayoría de las inversiones en infraestructura para mejorar la calidad y la cobertura de servicios públicos se financiaron con recursos de regalías.

V. Los hijos de las regalías

A. Hatonuevo

El inconformismo por el bajo nivel de inversiones en su jurisdicción y el interés de los dirigentes locales por administrar directamente los recursos de regalías provocó un fenómeno de municipalización en los departamentos mineros y portuarios, que de seguro continuará en el futuro. En efecto, entre 1994 y 1998 se creó por primera vez el municipio de Hatonuevo, segregado del de Barrancas, y en su jurisdicción territorial quedó englobaba casi por completo la mina de El Cerrejón. El Consejo de Estado derogó la declaratoria de municipio por vicios legales, y de nuevo, en enero de 1999, Hatonuevo fue reconocido como municipio por la Asamblea Departamental de la Guajira, con una variación de los límites iniciales que le permitió compartir la jurisdicción de los yacimientos de El Cerrejón con Barrancas.

El área estimada del municipio quedó en 19.865 hectáreas, lo que equivale al 16% del municipio de Barrancas antes de la segregación. La cabecera municipal de Hatonuevo se ubica en el denominado “corredor habitacional” de la zona minera de la Guajira, al igual que los cascos urbanos de Barrancas y Papayal.

Cuadro 8. Características de los nuevos municipios con regalías

Municipio	Año de creación	Población	Área km ²
Hatonuevo	1994 y 1999	8.653	140
Albania	2000	6.189	425
Coveñas	2002	7.900	54

Fuente: El autor, con base en información de los planes de desarrollo municipales, 2001-2003.

³¹ Alcaldía del Municipio de Hatonuevo, *Plan de Desarrollo del Municipio de Hatonuevo*, 2001-2003.

El 30% del área productiva del yacimiento carbonífero de El Cerrejón Zona Norte está ubicado en jurisdicción de Hatonuevo, por lo cual este municipio percibe el 30% del total de las regalías e impuestos generadas por la producción de carbón, y Barrancas, el restante 70%. Es tal la incidencia de la actividad carbonífera en las finanzas de Hatonuevo, que las regalías representan por lo menos el 70% de los ingresos municipales.

B. Albania

Los pasos de Hatonuevo fueron seguidos por los pobladores de Albania (la Guajira), quienes solicitaron a la Asamblea Departamental reconocimiento como municipio. Albania, en efecto reconocido como nuevo municipio en 2000, fue segregado de Maicao, y sus límites fueron definidos por Maicao al norte y el oriente; Hatonuevo, por el sur y el occidente; Riohacha, por el occidente, y la República de Venezuela, por el oriente. La población municipal es de 6.189 habitantes, de los cuales 3.429 residen en la cabecera.

Al igual que en Barrancas y Hatonuevo, en Albania se presentó un fenómeno de migración en los últimos tres lustros, generado por las expectativas laborales que numerosos habitantes de la Región Caribe y del resto del país tuvieron que vincularse a las empresas carboneras o a sus satélites. El hecho de que Albania sea la cabecera municipal más próxima a las instalaciones de Intercor la ha favorecido pues se especializó en brindar servicios y mano de obra a la empresa minera: “El carbón es el principal recurso mineral de Albania, no sólo por los niveles de explotación y cantidad de reservas, sino por la importancia social y económica que reviste dicha explotación en el municipio...”³².

En 2001, este pequeño municipio tuvo ingresos por \$6.208 millones, de los cuales \$3.820 millones procedían de las regalías de carbón, lo que representó el 62% de los ingresos corrientes. Las regalías representaron en ese año un ingreso per cápita de \$617.224 pesos.

C. Coveñas

Para el caso de Coveñas se repite la historia de la creación inicial del municipio de Hatonuevo (1994-1998), que en una primera instancia incluyó toda la mina de

³² Alcaldía del Municipio de Albania, *Plan de Desarrollo del Municipio de Albania 2001-2003 – Llegó la hora*, Riohacha, 2001, p. 22.

El Cerrejón dentro de su jurisdicción, dejando así a Barrancas con escasos recursos de regalías. El nuevo municipio de Coveñas le está restando regalías a Tolú y la está dejando sin viabilidad financiera.

La Ley 141 de 1994, mediante la cual se crearon el Fondo y la Comisión Nacional de Regalías, determinó que al municipio de Tolú le correspondería el 35% de las regalías y compensaciones causadas por el transporte de petróleo a través del puerto de Coveñas. Así mismo, dispuso que de ese monto correspondiente al municipio, una tercera parte se invirtiera en el área de influencia del puerto de Coveñas. Los habitantes y dirigentes del puerto petrolero siempre reclamaron mayor atención a sus necesidades, a sabiendas de que les correspondía por lo menos el 33% del monto de las regalías que recibía el municipio de Tolú, que fluctuaba entre 10.000 y 20.000 millones de pesos anuales.

La deficiente prestación de servicios públicos como acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, así como las bajas inversiones en salud, educación, vías y otros sectores se convirtieron en detonantes de la inconformidad de la población de Coveñas, quienes solicitaron a la Gobernación y a la Asamblea Departamental de Sucre su reconocimiento como municipio. En febrero de 2002 el gobernador creó el nuevo municipio, integrado por los corregimientos de Boca de la Ciénaga (isla de Martha), Guayabal, El Reparó y el propio Coveñas. A Tolú se le segregó el 15,4% de su territorio, por lo que éste quedó con una extensión de 295 kilómetros cuadrados, y el nuevo municipio, con 54 kilómetros cuadrados. De acuerdo con información del Dane, en 1998, Coveñas y sus nuevos corregimientos tenían una población de 7.900 habitantes mientras que el municipio de Tolú (sin Coveñas) quedaba con veintiocho mil habitantes.

Más allá del inconformismo de los habitantes de Coveñas por la deficiente prestación de los servicios fundamentales en su territorio, con la municipalización estaban en juego los cuantiosos recursos que llegan por concepto de regalías petroleras y en menor medida, el impuesto de industria y comercio, debido a que en la zona se encuentran grandes empresas contribuyentes, como Ecopetrol, Ocesa, Oxi de Colombia, Mobil, y Terpel, entre otras. La dirigencia local y departamental busca controlar los recursos de regalías, que en promedio ascienden a quince mil millones de pesos por año, o lo que es lo mismo, aproximadamente a \$1'875.000 pesos per cápita por año (considerando una población de ocho mil habitantes). En el plano político, desde la Alcaldía de Tolú se criticó duramente el decreto del gobernador por haber sido expedido en período preelectoral (el decreto se expidió en febrero de 2002, y las elecciones parlamentarias se efectuaron en marzo del mismo año).

Con la creación del nuevo municipio resultan dos entidades territoriales (Tolú y Coveñas) poco viables en términos fiscales, con una abultada deuda compartida. En términos de gestión es de suponer que el nuevo municipio no cuente con una dirigencia política preparada para asumir con responsabilidad la administración municipal. Se podría suponer que sus dirigentes están menos preparados que los de Tolú, ya que han practicado una gestión bastante desastrosa. En términos jurídicos, la Alcaldía de Tolú instauró demanda contra el decreto del gobernador que creó el municipio de Coveñas, por presunta violación de las normas constitucionales. Los intereses políticos, económicos y jurídicos se siguen moviendo detrás de los recursos de Coveñas, que padece, al igual que Tolú, la tragedia de las regalías.

VI. Regalías y corrupción: Una aproximación al tema

A. La paradoja de las regalías o la tragedia del dinero fácil

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, toda explotación de un recurso natural no renovable en territorio colombiano genera a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. Por mandato constitucional y legal, las regalías se definieron como un instrumento financiero para impulsar el desarrollo económico regional y nacional, “a través de la transformación de los recursos naturales no renovables en otros activos, el fortalecimiento de la descentralización y el aumento de la inversión pública”³³.

Cuadro 9. Concentración de las regalías en la región petrolera (departamentos de Arauca, Casanare y Meta y sus respectivos municipios), 2000 (En millones de pesos)

Ítem	Regalías directas	Participación	Regalías indirectas	Participación
Total nacional	1'382.135	100,0	325.405	100
Región petrolera	765.085	55,4	11.622	3,57
Ítem	Regalías directas	Participación	Regalías indirectas	Participación
Total nacional	1.382.135	100	325.405	100
Región petrolera	765.085	55,4	11.622	3,57

Fuente: Contraloría General de la República, *Op. cit.*, p. 16.

³³ Contraloría General de la República, *Para qué han servido las regalías*, Bogotá, 2002, p. 7.

La Ley 141 de 1994 creó el Fondo y la Comisión Nacional de Regalías (FNR y CNR), y con éstos, diferenció los conceptos de regalías directas e indirectas. El FNR recibe los recursos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos, ni a los municipios productores ni a los portuarios (regalías indirectas), con los cuales financia proyectos de electrificación, de fomento de la minería y de preservación del medio ambiente así como proyectos regionales de inversión, entre éstos, los viales.

Por su parte, la CNR tiene como objeto principal controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables del Estado, y la administración, distribución y asignación de los recursos del FNR³⁴.

Los departamentos y los municipios que reciben contraprestación económica por la explotación de recursos naturales no renovables en su territorio (regalías directas), o los municipios portuarios, deben destinar al menos el 90% de las regalías a inversión en proyectos prioritarios como los de saneamiento ambiental, construcción y ampliación de la infraestructura de los servicios en salud, educación, electrificación, agua potable y alcantarillado, entre otros.

En el año 2000, las regalías directas recibidas por unas cuatrocientas entidades territoriales fueron del orden de \$1,4 billones de pesos, de los cuales el 55% se destinó a tres departamentos (Casanare, Arauca y Meta) y a sus respectivos municipios (Aguazul, Tauramena y Villavivencio, entre otros). Al año siguiente, el Fondo Nacional de Regalías aprobó 888 proyectos por \$556.000 millones (regalías indirectas), siendo las instituciones más beneficiadas Cormagdalena y Planeip (Plan Energético de la Costa Caribe), así como los departamentos de Córdoba, Guaviare, Vichada y Valle del Cauca. Al sumar los valores aprobados a los ocho departamentos del Caribe colombiano y a Planeip, la participación regional del Caribe se elevó al 30% del total nacional (\$155.200 millones)³⁵.

Se busca que los proyectos financiados con las regalías generen eslabonamientos anteriores y posteriores que dinamicen las economías de municipios y departamentos. Pero cuando estos recursos y las administraciones públicas locales son “capturadas” por un grupo de mandatarios corruptos, los efectos multiplicadores

³⁴ José Vicente Berardinelli, “Marco conceptual y evolución de las regalías”, en *Regalías*, Revista de la Comisión Nacional de Regalías, número 3, Bogotá, 2001, pp. 16-18.

³⁵ María Carolina Hernández, “Las regalías directas”, en *Regalías*, Revista de la Comisión Nacional de Regalías, núm. 3, Bogotá, 2001, p. 28; “Proyectos aprobados-vigencia 2001”.

o encadenamientos se reducen o desaparecen. El mal uso de las regalías puede provocar tragedias que atenten contra la calidad de vida y la vida misma de la población residente en los entes territoriales.

Para el caso de Tolú, las regalías se convirtieron en una especie de tragedia o externalidad negativa: la codicia y los malos manejos fueron metiendo a este municipio en un escenario de violencia entre políticos y negociantes inescrupulosos, con incidencia negativa sobre el desenvolvimiento económico, así como en la calidad de vida de sus habitantes. Entre 1997 y 2000, en Tolú asesinaron a dos alcaldes, a tres concejales y a otras personas que directa o indirectamente tuvieron relación con el manejo de los recursos de regalías, en particular, y del presupuesto municipal, en general. Resulta paradójico que la llegada de mayores recursos de inversión sirva poco para mejorar el bienestar de la población, y más bien se convierta en una calamidad que afecta la calidad de vida de la población.

B. Inversiones e irregularidades en Barrancas

Desde que Barrancas empezó a percibir regalías a mediados de la década de 1980 se han presentado dos puntos de quiebre significativos: primero, la creación del Fondo Nacional de Regalías (Ley 141 de 1994), y segundo, la segregación de Hatonuevo y su conversión en nuevo municipio, al cual le correspondió no sólo el 30% de las regalías sino las deudas que a enero de 1999 tenía Barrancas. Estos dos hechos limitaron las tasas de crecimiento de las regalías del municipio, por lo que debieron reprogramarse algunas inversiones que estaban proyectadas, o financiarse con recursos de crédito.

Las regalías recibidas por el municipio de Barrancas han servido para financiar y construir obras de equipamiento urbano del “corredor habitacional” Barrancas-Papayal-Hatonuevo, como servicios públicos domiciliarios, además de la construcción de escuelas en el área rural, pavimentación de la carretera Barrancas-Hatonuevo-Cuatro Vías y ampliación y dotación del Hospital Nuestra Señora del Pilar.

También se creó un Fondo Municipal de Educación para apoyar a los estudiantes universitarios de Barrancas, que hasta el año 2001 había beneficiado a unos 120 universitarios. El Fondo otorgaba primero becas; pero luego se cambió a la modalidad de créditos educativos. En el caso de Hatonuevo, los recursos de regalías han permitido que la educación sea gratuita en las diferentes escuelas y colegios públicos, y que se ofrezcan también gratuitamente a diario cerca de doscientos desayunos y almuerzos a los estudiantes de escasos recursos. El municipio estableció un convenio con el Icetex para que sus estudiantes

universitarios pudieran acceder a la educación superior: se dispuso de un fondo rotatorio de cincuenta créditos, que se tramitan a través del Icetex³⁶.

No cabe duda de que con las regalías se ejecutaron algunas obras necesarias para Barrancas y Hatonuevo, cuya construcción, sin la disponibilidad de esos recursos, hubiera tomado un tiempo mayor. No obstante, según un estudio de 1993, los créditos de la administración municipal con las entidades financieras no respondían a la ejecución de obras prioritarias, con el agravante de que el 90% de las transferencias de la nación habían sido pignoradas a principios de la década, lo que prácticamente paralizó la administración³⁷.

Uno de los problemas sustanciales fue que los proyectos se adelantaron sin la debida planeación y sin el conocimiento necesario de los asuntos públicos. Así, por ejemplo, con recursos del municipio se pavimentó la carretera nacional Barrancas-Cuatro Vías; pero cuando se quiso colocar un peaje para recuperar parte de la inversión, éste no fue autorizado por el ministerio correspondiente. Otra situación similar se presentó con la construcción de dos subestaciones eléctricas y el tendido de nuevas redes de energía: el municipio es el propietario de su infraestructura eléctrica valorada en \$5.500 millones de 1998; pero estas inversiones no le fueron reconocidas al municipio cuando fue privatizada la empresa Corelca³⁸.

Entre todos estos proyectos e inversiones, financiados durante más de quince años con recursos de las regalías del carbón, no se ha concretado el proyecto más importante, que es la construcción de un acueducto municipal o regional, con agua permanente y suficiente para Fonseca, Distracción, Barrancas-Papayal, Hatonuevo-Cuestecita y Albania, que ha debido ser financiado por los cinco municipios (tres de los cuales reciben regalías por la explotación del carbón: Barrancas, Hatonuevo y Albania). El acueducto regional generaría economías de escala a los municipios beneficiados en lo concerniente a preinversión, inversión y administración de la empresa, entre otras.

A diferencia de Tolú, el municipio de Barrancas ha gozado de estabilidad política desde la primera elección popular de alcaldes: todos éstos han terminado sus períodos; no han sido enjuiciados por enriquecimiento ilícito; no se conocen

³⁶ Entrevista con Adolfo Díaz Cuello y María Paola Acosta, secretarios de Rentas y de Planeación, respectivamente, del municipio de Hatonuevo, 6 de marzo de 2002.

³⁷ Arturo Hernández Ríos, *op. cit.*

³⁸ Entrevista con William Ballesteros, ganadero y político de Barrancas, presidente del Comité de Ganaderos de la Guajira, 6 de marzo de 2002; Alcaldía del Municipio de Barrancas, *Plan de Desarrollo de Barrancas 2001-2003*, p. 138.

informes de la Contraloría General de la República que hagan referencia a corrupción abierta en el municipio; los diferentes alcaldes han pertenecido a dos grupos políticos liberales, y algunos secretarios de despacho han pasado de una administración a otra, por lo que se podría suponer que se dan las condiciones para mantener la continuidad en los programas de gobierno³⁹. En Hatonuevo, aunque el orden público se considera estable, los problemas jurídicos del municipio y de los alcaldes de turno demandan de la administración elevados recursos económicos y humanos, que en otras condiciones, más favorables, estarían dirigidos a suplir necesidades apremiantes de su población.

Lo anterior podría estar indicando que, en Barrancas, el nivel de corrupción es mucho menor que en Tolú, y en este comportamiento tal vez ha jugado un papel destacado la presencia de Intercor en los municipios mineros. Además del pago de regalías, la empresa apoya la organización de seminarios de capacitación para los funcionarios municipales y los docentes; impulsa la actividad microempresarial, y colabora en diferentes aspectos a las administraciones locales. Así mismo, durante los últimos años, el recurso humano de Barrancas se empezó a preparar académica y técnicamente para administrar mejor las regalías y al municipio, en general.

C. Regalías y corrupción en Tolú

A partir de las disposiciones constitucionales de 1991, los municipios y departamentos colombianos cuentan cada vez con mayores recursos, tanto de ingresos propios como de los que se producen por transferencias. Los mayores recursos por transferencias y regalías no sólo fortalecieron los fiscos locales, sino también incrementaron las posibilidades de corrupción en las entidades territoriales. El municipio de Tolú es un claro ejemplo de ello, ya que cuando comenzó, por disposición de la Ley 141, a recibir los recursos de regalías en 1994, su actividad política se transformó radicalmente.

El hasta entonces apacible municipio sucreño, caracterizado por sus cabañas y hoteles a lo largo de la costa, el flujo turístico en altas temporadas y los enormes tanques petroleros en el sector de Coveñas, se convirtió en el lugar preferido de políticos y contratistas que buscaban enriquecerse en el menor tiempo posible. Según Ramón Buelvas, Secretario de Hacienda de Tolú, “la llegada de tanto dinero

³⁹ Entrevistas con Arcesio Romero y Bolívar Ospino, secretarios de Planeación y de Hacienda del Municipio de Barrancas, respectivamente, 6 de marzo de 2002.

alteró la codicia de la gente, y comenzaron a manejar los dineros a su gusto”⁴⁰. Tanto en la región como en Colombia, la corrupción es percibida como uno de los problemas más graves que enfrenta el país, al lado de la violencia y el desempleo.

A partir de este flujo masivo de recursos, en Tolú se agudizó el fenómeno de la corrupción, definido desde la economía como, “el abuso de un cargo público para beneficio privado”. Una forma de corrupción ocurre cuando funcionarios públicos usan para su beneficio la información privilegiada sobre la administración, a la que tienen acceso, mientras que la ciudadanía en general no dispone de ella con la misma prontitud ni veracidad. Desde la economía, este fenómeno es denominado “asimetría de información”.

A partir de la teoría de juegos se puede asociar la “asimetría de información” con un “problema de agencia”: el “Agente” (funcionario público) no transmite la información completa y oportuna al “Principal” (electores o ciudadanía) ni a los entes de control, por lo que a la comunidad se le dificulta exigirles rendición de cuentas a sus mandatarios, o hacerles seguimiento a las inversiones públicas⁴¹. Durante el desarrollo de este estudio padecimos como investigadores los problemas de “asimetría de información”, ya que tuvimos dificultad extrema en conseguir datos sobre el monto, el manejo y las inversiones con recursos de regalías. Debido a que la información fragmentaria que se recopiló en las alcaldías, gobernaciones, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Comisión Nacional de Regalías y Banco de la República no es consistente entre sí, se nos dificultó aún más la reconstrucción histórica de las cifras sobre regalías. Por lo general, esta “asimetría de información” se convierte en un elemento facilitador del favoritismo, del tráfico de influencias y de la corrupción.

La corrupción puede disminuir el bienestar social, por dos razones fundamentales: distorsiona los incentivos económicos y genera un desperdicio de recursos, tanto por parte de las autoridades en la detección y prevención del mal, como por parte de los corruptos al procurar no ser detectados⁴². Para el caso concreto de Tolú, la disminución del bienestar social y el despilfarro se hacen

⁴⁰ “Las regalías malditas de Tolú”, en *El Tiempo*, Región Caribe, Bogotá, 2 de diciembre de 2001, pp. 1-17.

⁴¹ Federico Weinschelbaum, “El triángulo de la corrupción”, en *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (compiladores), Tercer Mundo, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá 1998, p. 4.

⁴² *Ibid.*,

evidentes. Un informe de la Contraloría General de la República encontró dos posibles formas de corrupción en este municipio:

Primero, mediante la contratación desordenada de obras civiles y de asesorías, sin darles prioridad a las necesidades antes, o programar la inversión, ocasionando doble contratación y cancelación de obras que, en la mayoría de casos, nunca se concluyeron. Segundo, y como consecuencia de la anterior, el abultado número de demandas en contra del municipio, que ocasionan “mandamientos de pago y conciliaciones judiciales por el valor total de lo pactado contractualmente, desconociéndose que en muchos casos el contratista no cumplió con el objeto del contrato o que administraciones anteriores ya habían cancelado total o parcialmente el valor pactado”⁴³.

Esta modalidad de corrupción también se identifica como “captura del Estado”, ya que los agentes que abusan de la función pública para beneficio privado están ubicados en los niveles decisorios del Estado, en este caso, alcaldías, concejos, organismos de control y rama judicial. La “captura del Estado” en municipios como Tolú y otros que reciben montos considerables de regalías no ha permitido a la ciudadanía ejercer una estricta vigilancia sobre las inversiones ni exigir a las autoridades políticas y administrativas una rendición de cuentas⁴⁴.

Con la corrupción, los empleados públicos maximizan las posibilidades de obtener rentas en un entorno de altos niveles de sobornos e impunidad, baja posibilidad de detección y leves condenas⁴⁵. En Tolú, la Contraloría encontró que los abogados contratados por la administración pública no defendieron a cabalidad los intereses del municipio, ya que no lograron demostrar el incumplimiento de los contratistas, ni mostraron voluntad para obtener condiciones más favorables para las finanzas públicas municipales. Así mismo, se evidenció que el valor de la mayoría de los contratos se había duplicado, y en ocasiones, triplicado, y se detectaron otras irregularidades, tales como la falta de un sistema de control interno, la

⁴³ Contraloría General de la República, *Informe: Manejo de regalías, municipio de Tolú*, 1999, publicado en la página web de la Comisión Nacional de Regalías, “Servicio Público de Información de la Comisión Nacional de Regalías”.

⁴⁴ Vicepresidencia de la República, et al., *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anti-corrupción para Colombia*, versión preliminar, Bogotá, marzo, 2002, pp. 32-33.

⁴⁵ Caroline Van Rijckeghem y Beatrice Weder, “Corrupción burocrática: ¿qué papel juegan los salarios del sector público? Investigación empírica”, en *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (compiladores), Tercer Mundo, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá, 1998, p. 34.

desactualización de libros auxiliares de bancos, y la falta de contabilidad y de conciliaciones bancarias⁴⁶.

La corrupción y la inestabilidad política se apoderaron de Tolú en la segunda mitad de la década de 1990, a tal punto que desde 1996, el municipio ha tenido once alcaldes, entre elegidos por votación popular y encargados, y ninguno de ellos ha durado más de 365 días de manera continua⁴⁷. Los políticos y contratistas se arriesgaban a defraudar el erario, ante el conocimiento de los altos niveles de impunidad y, en el peor de los casos, de las bajas condenas. Llegó a no importarles el ser sancionados, suspendidos o incluso el perder el cargo, frente a la considerable renta que dejaban los actos de corrupción. Por ejemplo, en 1994, el municipio de Tolú recibió por concepto de regalías \$8.300 millones, pero antes de recibir el primer desembolso, los recursos habían sido pignorados por el alcalde, con dos bancos comerciales por \$15.000 millones, a tasas de interés elevadas.

En un informe de 1999, la Contraloría General de la República encontró “posibles irregularidades con incidencia fiscal por la suma de \$13.870 millones, por fallas en contratación, tesorería y por irregularidades en los procesos y conciliaciones”⁴⁸. Teniendo en cuenta los anteriores manejos no éticos, en ese mismo año la Comisión Nacional de Regalías expidió una resolución que ordenaba cambiar la administración de los recursos de regalías directas giradas al municipio de Tolú, y se autorizaba al departamento de Sucre como nuevo administrador.

Estudios empíricos señalan que la corrupción también puede estar asociada a factores culturales y a problemas de liderazgo. En Colombia, “la significativa correlación entre la falta de meritocracia y la presencia de corrupción parece reflejar una de las modalidades a través de las cuales el clientelismo fomenta la corrupción de las instituciones públicas...”⁴⁹. En tal sentido, la falta de meritocracia en administraciones públicas, como en la de Tolú y, en menor medida, en la de Barrancas, genera el fenómeno de la “selección adversa” o escogencia de los

⁴⁶ Contraloría General de la República, *Op. cit.*, 1999.

⁴⁷ Los nombres de algunos alcaldes posteriores a 1994 son los siguientes: Tulio Villalobos Támara (el primer alcalde que recibió recursos de regalías; fue asesinado en enero de 1997), Rocío Quintero (destituida), Jairo Romero Bonilla (destituido y luego asesinado en noviembre de 2000) y Alfredo Navas Patrón (suspendido por tres meses por el Procurador Provincial de Sincelejo, en noviembre de 2001). Como alcaldes encargados estuvieron Ana Fuentes, Ismael Carvajalino, María Herazo, Alfredo Ramírez, Mariano Contreras, Oswaldo Morales y Eduardo Ascencio. Cf. “Las regalías malditas de Tolú”, en *El Tiempo*, Región Caribe, Bogotá, 2 de diciembre de 2001, p. 1-17.

⁴⁸ Comisión Nacional de Regalías, *Boletín de Prensa 003*, 27 de enero de 2000.

⁴⁹ Vicepresidencia de la República, et al., *Op. cit.*, pp. 34 y 36.

menos capacitados, lo que implica altos costos al erario como resultado de la improvisación, el desconocimiento, el despilfarro y la corrupción⁵⁰.

En el año 2000, al asumir la responsabilidad de administrar las regalías de Tolú, el gobernador de Sucre describió el escenario como caótico y delicado; “como quiera que la falta de planificación y el comprometimiento desbordado de los recursos en el pasado, tienen hoy al municipio de Tolú en una encrucijada financiera, con deudas que ascienden, aproximadamente, a los \$60 mil millones”⁵¹, de los cuales cerca de \$14 mil millones fueron deudas contraídas en forma irregular. En el caso de Barrancas, la proyección de la deuda pública a diciembre de 2001 ascendió a \$11.500 millones, un 19% de la deuda total de Tolú, y para el pago del servicio de la deuda y amortización de capital se destinaron \$2.150 millones⁵².

La administración de las regalías directas de Tolú, ejecutada por la gobernación de Sucre, generó conceptos encontrados respecto a su transparencia. Así, por ejemplo, un equipo de la Comisión Nacional de Regalías encontró que el manejo presupuestal de esos recursos entre enero y septiembre de 2000 se ajustó al procedimiento establecido por la Ley Orgánica de Presupuesto y la Ley Anual de Presupuesto. Así mismo, dice el informe, la inclusión del presupuesto del municipio dentro del presupuesto de la gobernación es claro, al permitir diferenciar los ingresos y los egresos de los dos entes territoriales⁵³.

Por el contrario, en noviembre de 2001, la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia (RED VER) denunció al gobernador de Sucre ante la Comisión Nacional de Regalías, por incumplir el mandato legal de invertir por lo menos una parte de los recursos de regalías en el puerto de Coveñas. Así mismo, RED VER criticó a la gobernación por no haber cancelado los aportes de los 8.700 afiliados del municipio a Fosyga (Fondo de Solidaridad y Garantía en

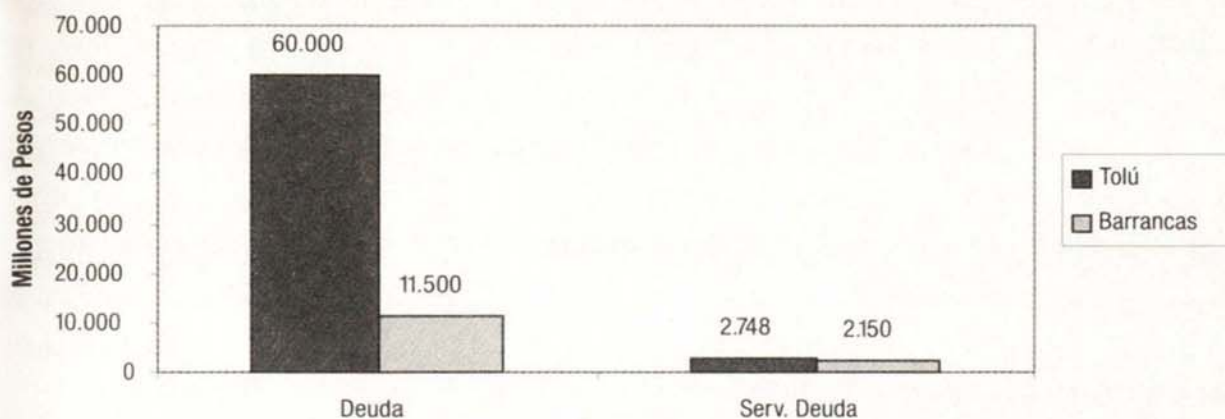
⁵⁰ Robert Frank explica la selección adversa en los siguientes términos: “Cuando a un grupo heterogéneo de personas susceptibles de realizar un intercambio se le presenta la oportunidad de realizarlo, las que lo acepten serán diferentes –y en cierto sentido peores– en promedio que las que no lo acepten. La selección adversa es el proceso por el que los miembros “poco atractivos” de un grupo de compradores o de vendedores tienen más probabilidad de participar en un intercambio voluntario”. Robert Frank, *Microeconomía y conducta*, McGraw Hill, Madrid, 1992, p. 613.

⁵¹ Carta del gobernador de Sucre, Eric Morris Taboada, dirigida al procurador general, al fiscal general, al contralor general y al director del Departamento Nacional de planeación, Sincelejo, 23 de mayo de 2000.

⁵² Alcaldía Municipal de Barrancas, *Plan de Desarrollo de Barrancas 2001-2003*, p. 217.

⁵³ María Victoria Tirado; Mauricio Muskus; Comisión Nacional de Regalías, *Informe de visita, Gobernación de Sucre, Regalías directas municipio Santiago de Tolú*, 23 a 27 de octubre de 2000.

Gráfico 6. Deuda pública y servicio de la deuda de Tolú y Barrancas, 2001



Fuente: Contraloría General de la República, Planes de Desarrollo de Barrancas y de Tolú, 2001-2003.

Salud) y por no pagar cumplidamente a educadores y empleados de la salud municipal (205 en total), a pesar de haber recibido cerca de \$20 mil millones por concepto de regalías en el año 2000, el doble de lo presupuestado.

Con respecto a este problema se sabe que varias de las demandas que implican embargo de los ingresos municipales están relacionadas con los pagos a docentes contratados por el municipio y que se pagan con recursos de regalías, bajo la denominación de inversión social. Lo anterior lleva a argumentar que no están definidos con claridad los criterios sobre inversión social, “como quiera que el pago de los docentes y servidores de la salud originalmente son gastos con cargo al presupuesto del municipio que deben ser asumidos con fuentes de ingreso diferentes a las regalías...”⁵⁴.

RED VER argumentó que el manejo de las regalías por la gobernación se caracterizaba por la falta de rendición de cuentas, ausencia de probidad, desgobierno y corrupción, por lo que le propusieron a la Comisión Nacional de Regalías devolverle al municipio la administración y la ejecución de sus regalías directas⁵⁵. Para sustentar su petición, funcionarios de la RED argumentaron la elección de un nuevo alcalde municipal en octubre de 2000, la disminución de los gastos de funcionamiento en un 40% en términos reales y la reducción de la planta de personal en un 77% (en un año se pasó de 200 a 45 empleados).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Carta de la “Red de Veedores y Veedurías de Colombia, RED VER”, dirigida al presidente de la Comisión Nacional de Regalías, Bogotá, noviembre de 2001.

En noviembre de 2001, el alcalde de Tolú consiguió que la Comisión Nacional de Regalías le devolviera al municipio la administración de sus regalías directas. Pero la puja por la administración y la ejecución de recursos, que en promedio suman \$15 mil millones anuales, tiene de por medio muchos intereses políticos, económicos y jurídicos que están moviéndose permanentemente. Es así como dos días después de que el municipio reasumiera la administración de sus regalías, el alcalde del municipio fue suspendido por el Procurador Provincial de Sincelejo, “por tres meses, prorrogables otros tres meses, junto con el presidente del Concejo y tres concejales por presunta participación en un mitin para reclamar las regalías. La protesta nunca se realizó”⁵⁶.

En este ajedrez de las irregularidades, la siguiente jugada se ejecutó en febrero de 2002, cuando el gobernador de Sucre dio vida al nuevo municipio de Coveñas, segregado de Tolú, que con sus escasos ocho mil habitantes pasó a recibir el grueso de las regalías como puerto petrolero. En Tolú, Coveñas, Barrancas, Hatonuevo y demás entidades territoriales que reciben regalías directas, que representan más del 65% del monto total de regalías, los organismos de control y la Comisión Nacional de Regalías deben ejercer de manera estricta la vigilancia y el seguimiento a las inversiones que se ejecuten con estos recursos: “con el argumento de la autonomía no se puede permitir el despilfarro de las regalías... En medio de una crisis fiscal tan profunda, el país no puede darse el lujo de manejar mal los recursos de sus regalías...”⁵⁷.

D. Situación fiscal y regalías

La descentralización debe asumirse como una herramienta facilitadora del desarrollo económico local, y el manejo de la inversión pública, como el único instrumento con que cuentan las administraciones locales para concretar sus políticas de gobierno y cumplir con los proyectos especificados en su Plan de Desarrollo. Por lo anterior, en este capítulo se hace un análisis de las finanzas públicas de Barrancas y de Tolú, centrando el foco de atención en los recursos que se reciben por concepto de regalías.

Al analizar los ingresos corrientes de Barrancas y de Tolú se advierte una alta dependencia de las transferencias de la nación, que se convirtieron en la principal

⁵⁶ “Las regalías malditas de Tolú”, en *El Tiempo*, Región Caribe, Bogotá, 2 de diciembre de 2001, pp. 1-17.

⁵⁷ César Caballero, “Cambios en la política petrolera: el turno de las regalías”, en *Economía colombiana y coyuntura política*, Contraloría General de la República, núm. 276, Bogotá, 1999, p. 117.

fuente de ingresos de ambos municipios desde el momento en que empezaron a recibirlas. Los ingresos por transferencias representaron el 92% y el 88%, respectivamente, de los ingresos corrientes de los dos municipios durante el período comprendido entre 1987 y 2001, mientras que los ingresos tributarios participaron con el 5,7% y el 10,4%.

Cuadro 10. Municipio de Tolú: déficit de funcionamiento e inversión, 1998-2000 (miles de pesos)

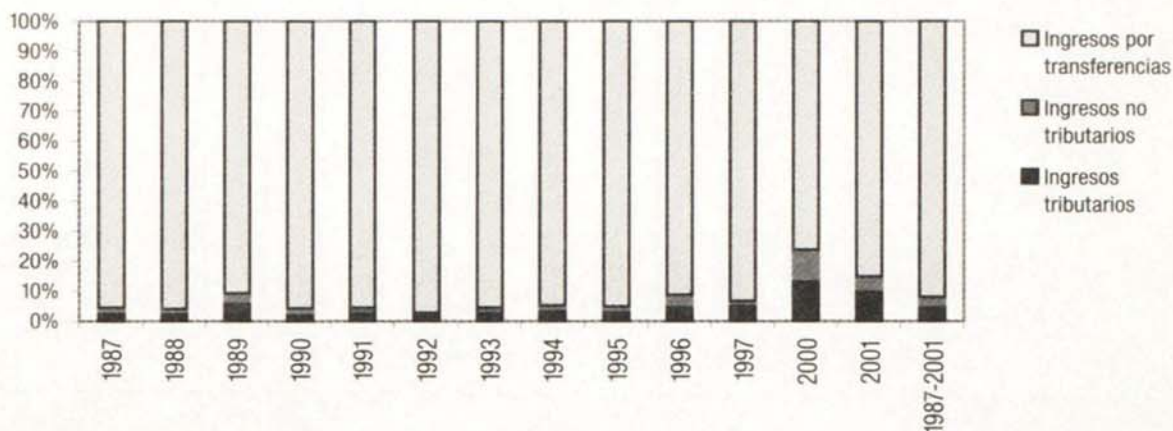
Gasto	Presupuesto ejecutado	Ingreso real	Déficit
Funcionamiento	10'771,948	4'714,961	6'056,087
Inversión	29'318,779	24'968,544	4'350,235

Fuente: "Plan de Desarrollo Municipal de Tolú, 2001-2003", pp. 164-165.

Sin un eficiente y actualizado sistema tributario en municipios como Tolú se facilita la evasión de impuestos. El desorden en la ejecución de los presupuestos anteriores ha originado abultados déficit o grandes desequilibrios entre ingresos y gastos. En solo tres años (1998-2000), la irresponsabilidad en el manejo presupuestal, la creciente burocracia y la falta de control fiscal y político generó en Tolú un déficit de funcionamiento e inversión superior a los \$10.400 millones, y una deuda acumulada cercana a los \$60 mil millones.

La mayor participación de las transferencias en los ingresos de Barrancas se explica por el flujo de regalías que recibe desde mediados de la década de 1980, mientras Tolú empezó a recibirlas desde 1994. En 1992 las transferencias llegaron

Gráfico 7. Municipio de Barrancas: composición de los ingresos corrientes, 1987-2001



Fuente: Banco de la República (1987-1997) y Secretaría de Hacienda del municipio de Barrancas (1998-2001).

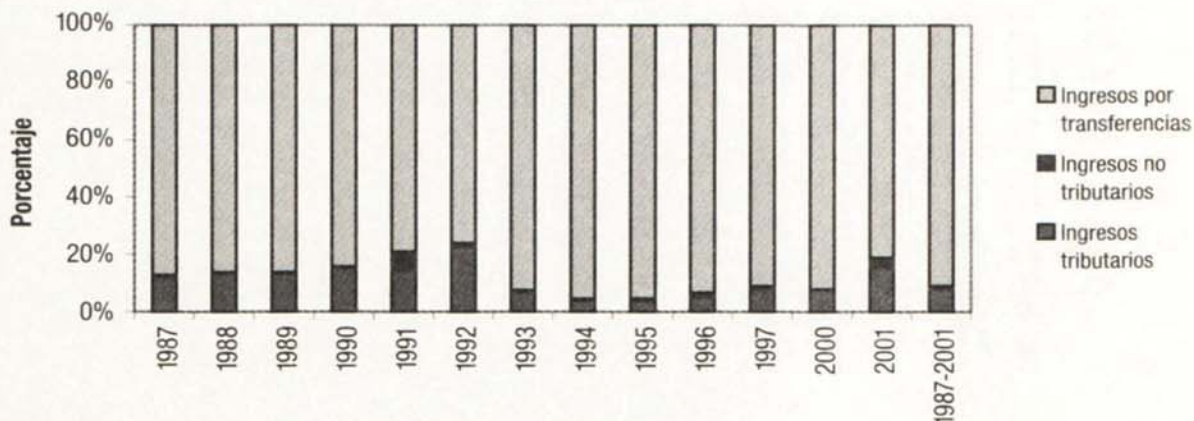
a representar más del 97% de los ingresos corrientes de Barrancas, y durante otros siete años fue igual o superior a 95%, mientras las regalías participan con el 71% de los ingresos corrientes de Barrancas, y con el 76% de los de Tolú.

Durante el mismo período, las transferencias de Tolú tuvieron un crecimiento real promedio anual del 17%, casi tres veces más que el registrado en Barrancas (el 6,4%); pero en ambos casos fueron inferiores a las tasas de crecimiento promedio anual de los ingresos tributarios y no tributarios.

Durante diez años (1990-1997 y 2000-2001) Barrancas y Tolú presentaron gastos por \$185.274 y \$164.350 millones, respectivamente (a precios de 2000), gastos muy superiores a los de Cereté para el período 1990-2000, a pesar de que ambos presentan poblaciones menores que este último municipio. En 2000, de estos tres municipios Tolú presentó los gastos per cápita más elevados (\$504.729), seguido por los de Barrancas, que representaron el 95% de los primeros, y Cereté (el 25%). Durante el año 2001, los servicios públicos generales (en los que están incluidos los gastos de la administración general, orden público y seguridad, y medio ambiente) participaron con el 24% y el 19% de los gastos totales de Barrancas y Tolú, mientras que los gastos en salud y educación, en su conjunto, se movieron entre el 15% y el 18%.

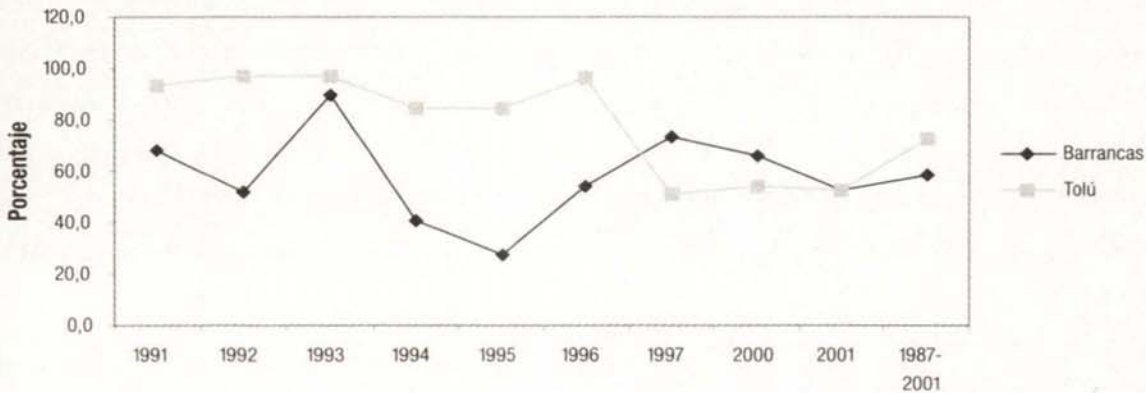
Si el análisis se hace a partir de los gastos de funcionamiento, se encuentra que, en el período entre 1991 y 2001, éstos presentaron una leve tendencia decreciente. En los once años, los gastos de funcionamiento de Barrancas participaron con el 58,5% de sus gastos corrientes, mientras que los de Tolú representaron el 72,5%. Pero si se observa el último año (2001), los gastos de funcionamiento de los dos municipios convergieron alrededor del 52%.

Gráfico 8. Municipio de Tolú: composición de los ingresos corrientes, 1987-2001



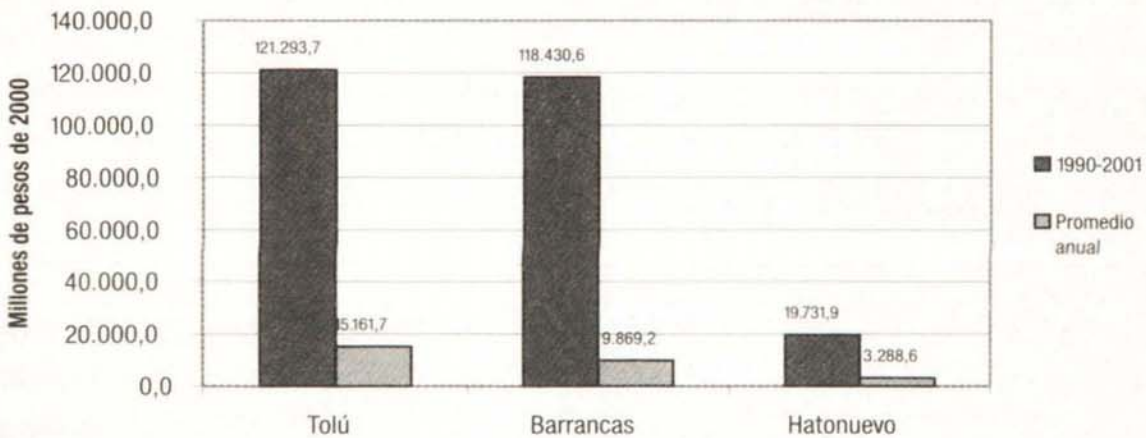
Fuente: Banco de la República (1987-1997) y Secretaría de Hacienda del municipio de Tolú (1998-2001).

Gráfico 9. Participación de los gastos de funcionamiento en los gastos corrientes de Barrancas y Tolú, 1991-2001



Fuente: Cálculos del autor con base en información del Banco de la República y las Secretarías de Hacienda de Barrancas y Tolú.

Gráfico 10. Promedio anual y total de regalías recibidas en Tolú, Barrancas y Hatonuevo, 1990-2001



Fuente: Cálculos del autor con base en información del DNP, Comisión Nacional de Regalías y las Secretarías de Hacienda de Barrancas y Tolú.

Hasta el 2001, Tolú, Barrancas y Hatonuevo recibieron por concepto de regalías directas cerca del \$260 mil millones de pesos a precios de 2000, y en promedio, al primer municipio le llegaron \$15 mil millones anuales; al segundo \$10 mil, y al tercero, \$3.300. Los años en que se recibieron los mayores recursos por regalías fueron 1996 y 2000, y en esos años la sola participación de Tolú fue cercana al 64%. Se debe recordar que la llegada masiva de regalías a este municipio sufre generó en sus dirigentes una mentalidad caótica de contratación y despilfarro, que sumió al municipio en un endeudamiento cercano a los \$60 mil millones, esto es, el 50% de todos los recursos recibidos por regalías durante ocho años.

De los \$20 mil millones de regalías recibidos por Tolú durante el año 2000, el 30% se destinó a cubrir el déficit fiscal del municipio (\$5.650 millones), el 21%, a pagar el servicio de la deuda (\$4 mil millones), y el 35%, a programas y proyectos de inversión (\$6.740 millones). Al comparar los recursos de regalías de Tolú y Barrancas con los de Aguazul, Tauramena y Arauca (los municipios que más regalías percibieron en Colombia durante el año 2000), los municipios costeños recibieron montos significativamente menores. Comparadas con Aguazul, las regalías de Tolú representaron el 33% de aquéllas, las de Barrancas; el 14%, y las de Hatonuevo, el 5%.

Cuadro 11. Algunos municipios que recibieron regalías en Colombia, 2000
(en millones de pesos)

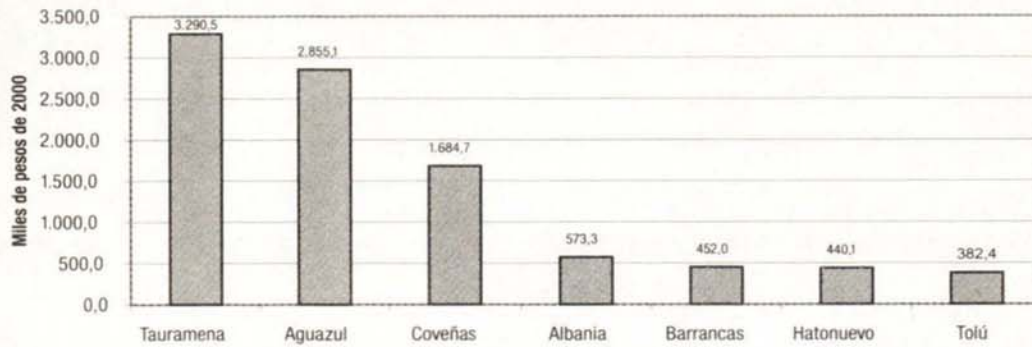
Municipio	Valor de regalías
Aguazul (Casanare)	61.484
Tauramena (Casanare)	33.349
Arauca (Arauca)	29.447
Villavicencio (Meta)	20.934
Tolú (Sucre)	20.270
Neiva (Huila)	18.295
Cartagena (Bolívar)	16.409
Barrancas (La Guajira)	8.830
Hatonuevo (La Guajira)	3.112

Fuente: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial.

En 2001, Tolú, Barrancas y Hatonuevo tuvieron regalías per cápita que fluctuaron entre los \$382 mil y los \$452 mil, pero al incluir los nuevos municipios de Albania y Coveñas, ambos de escasa población, se observa que sus regalías per cápita se elevaron a \$573 mil y a \$1.685,000, respectivamente. Pero las regalías per cápita de Coveñas son aproximadamente el 50% de las de Tauramena (el municipio colombiano que recibe por este concepto los ingresos más elevados del país), y las de Tolú, Hatonuevo y Barrancas fluctúan entre el 12% y el 14%.

La política de municipalización adelantada en los departamentos de la Guajira y Sucre en los últimos años (Hatonuevo, Albania y Coveñas) ha llevado a que mayores recursos de regalías, tanto absolutas como per cápita, sean manejados a su antojo por un círculo cada vez más reducido de personas. Si bien desde la literatura económica se argumenta que con la descentralización se produce un acercamiento entre los tomadores de decisiones y los electores o la ciudadanía, al parecer, uno de los objetivos de los corruptos al impulsar la municipalización es la captura del Estado desde el nivel más básico, que en este caso es el corregimiento convertido en municipio.

Gráfico 11. Regalías per cápita de siete municipios , 2000-2001



Fuente: Ministerio de Educación Nacional y Secretarías de Educación de Barrancas y Tolú.

Esta lógica de la “municipalización por regalías” puede llevar a que en un futuro próximo poblaciones menores, como Papayal, Cuestecita, Nuevo Oreganal, Puerto Viejo o Guayabal, aspiren a convertirse en municipio, lo cual fraccionaría más la distribución de regalías, atomizaría la inversión a su mínima expresión y permitiría que funcionarios cada vez menos preparados capturen estos recursos y los coloquen al servicio de intereses particulares.

En síntesis, entre las irregularidades más comunes en el manejo de regalías sobresalen las obras inconclusas, innecesarias y de mala calidad, así como el desvío de recursos y la dispersión de la inversión en pequeños proyectos de escaso impacto regional. Esta atomización de la inversión es una de las razones fundamentales por las cuales las regalías no se han convertido en motor del desarrollo regional. El 85% de los proyectos regionales de inversión aprobados por la Comisión Nacional de Regalías entre 1995 y 2001, y el 34% de los recursos, están representados por un número considerable de pequeños proyectos que no alcanzan los \$500 millones cada uno (con excepción del Planeip).

Cuadro 12. Regalías y población de cinco municipios, 2001
(regalías anuales en millones de pesos de 2000)

Municipio	Regalías anuales	Población	Regalías per cápita
Tolú	15.162,0	39.654	382.357,4
Barracas	11.536,0	25.520	452.037,6
Hatonuevo	3.808,3	8.653	440.113,3
Albania	3.548,2	6.189	573.307,5
Coveñas	15.162,0	9.000	1.684.666,7
Aguazul (Casanare)	61.484,0	21.535	2.855.073,1
Tauramena (Cananare)	33.349,0	10.135	3.290.478,5

Nota: las regalías de Tolú y Coveñas son un promedio anual, y las de Aguazul y Tauramena (Casanare) son datos del año 2000.
Fuente: cálculos del autor, con base en información de los Planes de Desarrollo de cada uno de los municipios y del Dane.

En las entidades territoriales de Colombia y de la Costa Caribe que reciben abultados recursos de regalías se hacen evidentes el despilfarro, el desvío de recursos y los frecuentes hechos de corrupción. Así mismo, se observa una deficiente planificación de los proyectos y la falta de control y seguimiento a las inversiones. Además, la ley 141 de 1994 es inequitativa: cerca del 60% de los recursos de regalías directas e indirectas en el año 2000 (\$777 mil millones) les correspondieron a tres departamentos (Casanare, Arauca y Meta), que tienen menos del 3% de la población nacional⁵⁸.

Ante la gravedad de estas irregularidades, la Contraloría General de la República propuso liquidar tanto el Fondo como la Comisión Nacional de Regalías, y modificar la participación de las entidades territoriales en las regalías directas. Con estas medidas se buscaría “extender los beneficios (de las regalías) a un mayor número de personas y garantizar un mejor manejo de estos importantes recursos”⁵⁹.

En términos concretos, el contralor propone distribuir las regalías de la siguiente forma: el 40% correspondería a los departamentos y municipios productores, a los municipios portuarios y a los municipios en donde existan siderúrgicas, refineries y cementeras, y estarían destinados a mejorar las coberturas en salud, educación y saneamiento básico. Otro 30% de las regalías se redistribuiría entre todos los departamentos y municipios del país (productores y no productores), tomando como criterio la población y NBI. El 30% restante se destinaría a un fondo especial administrado por el Ministerio de Hacienda, y sus recursos servirían para financiar los planes de desarrollo sectorial incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Según cálculos de la Contraloría, algunos entes territoriales verían disminuir sus ingresos por regalías (como Casanare, Arauca, La Guajira, Cesar, Barrancas y Montelíbano), mientras que la mayoría, los incrementarían. Al tomar como ejemplo los ocho departamentos de la Región Caribe, dos verían mermadas sus regalías en \$15.800 millones, mientras que los seis restantes recibirían en total \$22.200 millones. Así mismo, los municipios costeros que aparecen en la muestra elaborada por la Contraloría aumentarían sus ingresos de regalías en \$16.500 millones, a pesar de que Barrancas y Montelíbano recibirían menores recursos por este concepto.

A partir de esta propuesta se abre la discusión nacional para perfeccionar la idea, en la búsqueda de una más equitativa distribución territorial de las regalías, así como para convertir estos recursos en uno de los instrumentos jalonadores del desarrollo regional.

⁵⁸ Contraloría General de la República, *Op. cit.*, 2002, p. 15.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 27.

Cuadro 13. Propuesta de la Contraloría General de la República sobre las regalías directas de algunas entidades territoriales, 2000 (en millones de pesos)

Entidad territorial	Regalías recibidas	Regalías propuestas	Diferencia
Casanare	352.028,0	180.505,7	-171.522,3
Arauca	123.539,4	64.164,4	-59.375,0
La Guajira	37.988,0	22.492,6	-15.495,4
Sucre	500,7	5.210,1	4.709,4
Atlántico	0,0	4.351,6	4.351,6
Bolívar	5.459,7	7.902,7	2.443,0
Cesar	12.993,6	12.661,0	-332,6
Córdoba	7.044,0	12.329,8	5.285,8
Magdalena	0,0	4.442,5	4.442,5
San Andrés	0,0	1.005,2	1.005,2
Barrancas	7.464,3	6.278,0	-1.186,3
Tolú	20.632,0	20.677,0	45,0
Cartagena	16.408,6	19.873,7	3.465,1
Montelíbano	4.987,7	4.600,7	-387,0

Fuente: Contraloría General de la República, *Op. cit.*, 2002, pp. 29-32.

VII. Reflexiones finales: estrategias anti-corrupción y de impulso al desarrollo económico local

La corrupción es uno de los problemas fundamentales que debe resolver Colombia, ya que su presencia ha impedido que los recursos de regalías y demás inversiones públicas se conviertan en instrumento eficaz del desarrollo regional y nacional. Al respecto, algunos estudios plantean como instrumentos de la política anti-corrupción el fortalecimiento de la justicia y el mejoramiento de la capacidad ciudadana para lograr una rendición de cuentas de sus autoridades. Así mismo, se hace necesario impulsar los criterios que promuevan la meritocracia en las administraciones públicas para reducir de esta manera los problemas de “selección adversa”, y una política salarial atractiva que ayude a reclutar profesionales honestos y capaces para la administración de los organismos de gobierno y de control. Se ha podido constatar que el acceso de los ciudadanos a la información gubernamental disuade en muchos casos la mala conducta de los funcionarios públicos, al recordarles a éstos que están en la obligación de rendir cuentas⁶⁰.

Con respecto a las estrategias de desarrollo económico local se pueden impulsar por lo menos dos modelos diferentes, si se toman como base el

⁶⁰ Vicepresidencia de la República, et al., *Op. cit.*, Caroline Van Rijckeghem y Beatrice Weder, *Op. cit.*; Robert G. Vaughn, *Transparencia – Los mecanismos: gobierno abierto y rendición de cuentas*, en Periódicos electrónicos de IPP.

departamento de La Guajira y la actividad carbonífera: la industrialización del mineral (por ejemplo, la experiencia en la República Sudafricana), o a partir de la correcta y eficiente utilización de las regalías. La industrialización es una posibilidad más compleja, ya que requiere de grandes inversiones del sector público y del privado, para convertir el carbón en gas domiciliario, metanol, alquitrán, amoníaco, fertilizantes, plásticos, briquetas mejoradas y otros productos carboquímicos⁶¹.

En cuanto a las inversiones públicas ejecutadas con recursos de regalías, éstas deben llevar a que los municipios ofrezcan a sus habitantes y a los empresarios un entorno atractivo para vivir y para hacer negocios: “Para ello, necesitan invertir en infraestructura y proporcionar los servicios básicos necesarios para el crecimiento económico”⁶², como el mejoramiento de la infraestructura local (redes de transporte y comunicaciones, hospitales, escuelas, saneamiento básico), los factores cualitativos e inmateriales del desarrollo (calificación del recurso humano, conocimiento tecnológico, innovación) y el fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio.

Como propuesta para la calificación del recurso humano de las administraciones municipales de Barrancas y Tolú se recomienda estudiar la experiencia desarrollada por la Secretaría de Educación de Bogotá, en cuanto a los convenios de concesión con instituciones educativas privadas, que administran alrededor de veintidós escuelas y colegios del Distrito Capital. Los propósitos de la concesión son crear cupos a través de los contratos, ampliar la oferta educativa pública en los estratos 1 y 2 y establecer cupos por subsidio, así como constituir un fondo de becas. En 2001, el servicio pedagógico y administrativo de las concesiones debía atender como mínimo 860 alumnos en jornada única, con un presupuesto anual por establecimiento de \$887 millones a precios de 2000. Las personas jurídicas que participen en la licitación (colegios o escuelas) deberán estar clasificados dentro de la categoría de “Superior” o “Muy Superior” en las evaluaciones del Icfes⁶³.

En términos de experiencia exitosa y de costos se referencia la información de un colegio privado costeño que albergó en 2001 a cerca de seiscientos

⁶¹ Joaquín Vilorio De la Hoz, *Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el Departamento de La Guajira, Colombia*, doc. 97/44, Santiago de Chile, 1997, ONU-CEPAL-ILPES, p. 48.

⁶² Mila Freire y Richard Stren, (ed), *Los retos del gobierno urbano*, México D.F. Instituto del Banco Mundial-Alfaomega, 2001, pp. xxviii y xxix.

⁶³ Secretaría de Educación de Bogotá, *Pliego de condiciones – Licitación pública LP-SED-011-00*, Bogotá, 2000.

estudiantes, y que se ha clasificado durante varios años en el nivel “Muy Superior”, de acuerdo con las pruebas del Icfes. Este colegio, que funcionó con un presupuesto cercano a los \$1.200 millones, tiene los niveles de preescolar, primaria y secundaria, enseña el idioma inglés de manera intensiva (aunque no es colegio bilingüe) y cuenta con veinte computadores en su sala de informática, excelentes laboratorios de física y química, así como con una buena biblioteca.

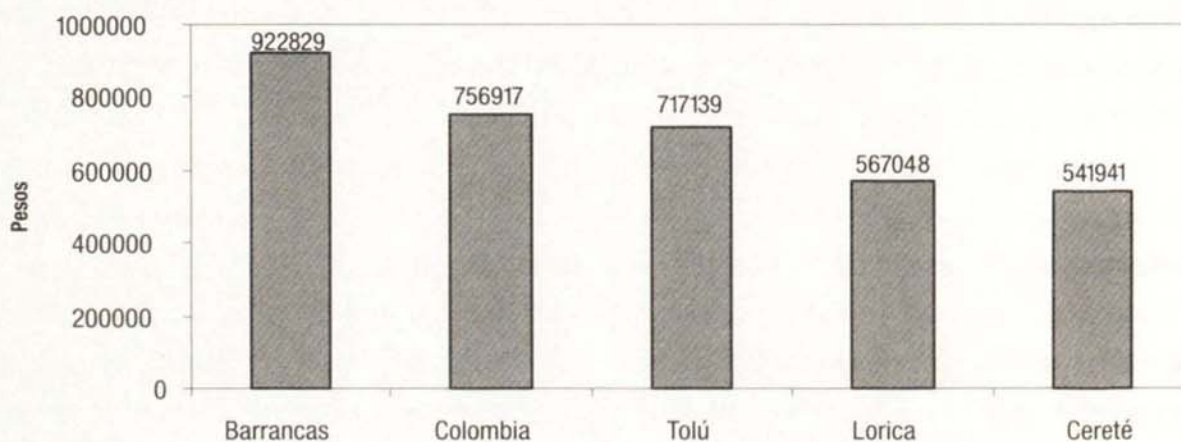
La modalidad de concesión adelantada por la Secretaría de Educación de Bogotá se podría poner en práctica en los municipios costeros de Barrancas y Tolú, invitando para tal fin a comunidades religiosas de amplia experiencia educativa en el país, como jesuitas, salesianos o franciscanos, o con universidades o colegios privados de la región, como la Universidad del Norte; los colegios Alemán y Parrish, en Barranquilla; Albania, en El Cerrejón, y Nueva Esperanza o los de ASPAEN en Cartagena, para sólo citar algunos. Se busca que el concesionario del colegio sea una institución exitosa en términos de calidad, clasificado por el Icfes en el nivel “Muy Superior” o “Superior”, y que logre replicar la experiencia académica de su proyecto educativo institucional (PEI).

Como se ha visto, los recursos para poner en práctica estas concesiones educativas no son muy elevados y podrían salir de las regalías, o mejorando la eficiencia del sistema educativo en cada uno de los municipios. Para el caso de Barrancas es evidente la baja relación entre el número de alumnos y docentes y planteles educativos. Este fenómeno se refleja en el costo promedio anual por estudiante, que en el año 2000 ascendió a \$922.830, superior a la media nacional en un 22%, y a Tolú, en el 29%. En Barrancas, cada estudiante de plantel oficial tiene en promedio un sobrecosto de \$165.912 con respecto a la media nacional, por lo que al lograr reducir esta cantidad, el Estado se ahorraría en el municipio recursos superiores a los mil millones de pesos anuales (en Barrancas, el número de estudiantes de colegios oficiales era de 6.155 en el año 2000). Como se demuestra para el caso de Bogotá y de un colegio privado en la Costa Caribe, estos recursos anuales son suficientes para poner en ejecución una concesión educativa de hasta 860 estudiantes.

Además de aprovechar la dotación de sus recursos propios (endógenos), las autoridades locales también deben hacer que las oportunidades externas relacionadas con la proximidad de regiones dinámicas y la presencia de grandes empresas en su territorio sean funcionales para sus objetivos de desarrollo. Para el caso de Barrancas y Tolú, estos municipios deben aprovechar al máximo las externalidades positivas que les generan sólidas empresas como Intercor, Ecopetrol, Tolcemento y otras firmas carboneras y petroleras.

A nivel internacional se encuentran casos exitosos de cooperación entre el sector público y la empresa privada para impulsar el desarrollo local y regional. Por ejemplo, desde la década de 1990 se vienen impulsando en Italia diversas iniciativas locales de desarrollo, como “pactos territoriales”, “contratos de áreas” y “contratos de programa”. Estos últimos se definen como acuerdos financieros entre el gobierno central, la administración local o regional y una empresa grande para financiar conjuntamente un proyecto estratégico de impacto positivo sobre el territorio⁶⁴.

Gráfico 12. Costo promedio por alumno en los tres niveles básicos de educación, 2000



Fuente: Ministerio de Educación Nacional y Secretarías de Educación de Barrancas y Tolú.

En Chile es bien ilustrativa la experiencia presentada alrededor del complejo minero de El Teniente, ubicado en Rancagua. La empresa minera ha jugado un papel fundamental en el desarrollo económico de la ciudad y la provincia, y permitió el surgimiento de pequeñas empresas ligadas al sector metalúrgico y metalmeccánico. Así mismo, la región experimentó en los últimos años un proceso exitoso de reconversión agrícola, a partir de actividades agroindustriales relacionadas con la fruticultura, la horticultura, la avicultura y la viticultura⁶⁵. Estas actividades fueron apoyadas por la Corporación de Desarrollo Pro-O'Higgins, creada en 1999 por la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), la mina de

⁶⁴ Antonio Vázquez Barquero, *La política de desarrollo local en Italia: instrumentos y experiencias*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2000, pp. 5 y 6.

⁶⁵ Carlos Muñoz, “Estudios de caso en Chile. Programa Rancagua Emprende: una experiencia de desarrollo económico local en Chile”, en *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, Gabriel Aghón et al. (ed.), CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001, p. 163.

El Teniente, algunas empresas privadas, el gobierno regional y los municipios del área, con el propósito de impulsar la competitividad regional.

Ejemplo similar es la iniciativa de desarrollo económico local de El Loa (Chile), basada en una alianza entre el gobierno regional de Antofagasta y Codelco (división minera de Chuquibambilla). Con este convenio se buscaba racionalizar el uso del agua en una región desértica e intensificar la introducción de nuevos cultivos, para lo cual Codelco hizo un aporte de US \$250 mil⁶⁶.

A partir de estas experiencias internacionales se propone que las administraciones municipales de Barrancas y Tolú coordinen, programen, prioricen y cofinancien proyectos estratégicos para su población, con empresas como Intercor y Ecopetrol. Estos proyectos pueden estar encaminados a la construcción de acueductos regionales, alcantarillados y mini-distritos de riego, así como a la dotación y administración de colegios piloto, de bibliotecas públicas de cobertura regional, apoyo concreto a los microempresarios, para sólo citar algunas ideas.

En otras palabras, se trata de identificar e impulsar aquellos proyectos estratégicos que las administraciones locales han sido incapaces de concretar durante años, pese a contar con los recursos económicos. Esta cooperación estratégica entre una empresa que explota materias primas y las administraciones públicas locales ayuda a superar los conceptos generalizados de economía de enclave o actividad exportadora incrustada, que se tienen de esta clase de actividades.

El economista Albert Hirschman ha criticado la costumbre de impulsar muchos pequeños proyectos, ya que esa práctica exige escaso conocimiento de ingeniería y planeación, mientras que los proyectos estratégicos necesitan mayor habilidad, que sin embargo, no siempre se encuentra disponible en los gobiernos. En este sentido no se debe olvidar que en municipios como Barrancas y Tolú “el desarrollo no se frena por la escasez de fondos, sino por una escasez de proyectos bien concebidos y dirigidos”⁶⁷.

⁶⁶ Jorge Salinas, “Estudios de caso en Chile. Concertación de actores territoriales para el desarrollo productivo. Provincia de Loa, Antofagasta”, en *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina; análisis comparativo*, Gabriel Aghón, et al. (ed.) CEPAL/GTZ, 2001, Santiago de Chile, *op. cit.*, p. 183.

⁶⁷ Albert Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 191.

Anexo 1. Alumnos matriculados en los tres niveles básicos de educación, 2000

Desagregación	Total			Oficial			No oficial		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total nacional	9'866.779	7'432.011	2'434.768	7'376.516	5'076.390	2'300.126	2'490.263	2'355.621	134.642
La Guajira	143.863	96.452	47.411	116.659	71.873	44.786	27.204	24.579	2.625
Barrancas	6.590	5.197	1.393	6.155	4.808	1.347	435	389	46
Hatonuevo	3.753	1.564	2.189	2.886	806	2.080	867	758	109
Fonseca	10.903	9.436	1.467	9.865	8.398	1.467	1.038	1.038	0
Sucre	228.175	141.667	86.508	198.440	112.592	85.848	29.735	29.075	660
Tolú	11.972	6.427	5.545	11.072	5.771	5.301	900	656	244
Pensilvania	6.243	2.303	3.940	6.243	2.303	3.940	0	0	0
La Jagua de Ibirico	6.879	4.246	2.633	6.655	4.022	2.633	224	224	0
Socorro	7.150	6.042	1.108	6.698	5.590	1.108	452	452	0

Fuente: Dane, "Investigación de la educación formal, año 2000", información en CD.

Anexo 2. Personal docente en los tres niveles básicos de educación, 2000

Desagregación	Total			Oficial			No oficial		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total nacional	436.655	327.791	108.864	294.836	194.245	100.591	141.819	133.546	8.273
La Guajira	6.394	4.383	2.011	4.766	2.926	1.840	1.628	1.457	171
Barrancas	343	273	70	310	242	68	33	31	2
Hatonuevo	175	72	103	133	36	97	42	36	6
Fonseca	499	430	69	439	370	69	60	60	0
Sucre	9.318	5.863	3.455	7.508	4.091	3.417	1.810	1.772	38
Tolú	503	282	221	429	224	205	74	58	16
Pensilvania	315	121	194	315	121	194	0	0	0
La Jagua de Ibirico	336	207	129	315	186	129	21	21	0
Socorro	339	288	51	296	245	51	43	43	0

Fuente: Dane, "Investigación de la educación formal, año 2000", información en CD.

Anexo 3. Establecimientos en los tres niveles básicos de educación, 2000

Desagregación	Total			Oficial			No oficial		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total nacional	103.777	50.172	53.605	77.516	26.150	51.366	26.261	24.022	2.239
La Guajira	1.710	721	989	1.399	465	934	311	256	55
Barrancas	77	40	37	68	33	35	9	7	2
Hatonuevo	36	11	25	27	4	23	9	7	2
Fonseca	99	64	35	86	51	35	13	13	0
Sucre	2.411	935	1.476	2.101	636	1.465	310	299	11
Tolú	108	49	59	96	40	56	12	9	3
Pensilvania	120	13	107	120	13	107	0	0	0
La Jagua de Ibirico	114	32	82	110	28	82	4	4	0
Socorro	84	41	43	71	28	43	13	13	0

Fuente: Dane, "Investigación de la educación formal, año 2000", información en CD.

Anexo 4. Producción de camarón y pescado de la empresa Pestolú, 1997-2001 (en kilogramos)

Especie / Año	1997	1998	1999	2000	2001
Camarón	41.351	36.844	47.419	46.172	58.943
Pescado	14.437	7.628	32.429	31.476	30.015

Fuente: Pestolú.

Anexo 5. Producción y exportaciones de la empresa Tolcementos, 1991-2001
(en toneladas)

Producción // Período	1991	1992	1993	1994	1995
PRODUCCIÓN CLINKER	359.941	384.146	425.105	434.093	425.263
PRODUCCIÓN CEMENTO	299.810	351.097	363.748	442.827	394.556
VENTAS NACIONALES	225.807	212.587	262.806	377.837	279.175
VENTAS EXPORTACIÓN	178.685	156.976	101.921	89.393	142.623
% VENTAS NLES.	55,82	57,52	72,06	80,87	66,19
% VENTAS EXPORT.	44,18	42,48	27,94	19,13	33,81

Producción // Período	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PRODUCCIÓN CLINKER	406.572	442.532	432.820	420.370	473.090	467.601
PRODUCCIÓN CEMENTO	428.470	437.684	425.402	432.771	533.673	454.318
VENTAS NACIONALES	300.948	282.470	254.557	207.577	221.581	208.977
VENTAS EXPORTACIÓN	159.677	206.071	227.243	288.217	370.252	343.230
% VENTAS NLES.	65,33	57,82	52,83	41,87	37,44	37,84
% VENTAS EXPORT.	34,67	42,18	47,17	58,13	62,56	62,16

Fuente: Tolcementos.

Anexo 6. Evolución del tráfico portuario por el Golfo de Morrosquillo, 1995-2000
(En miles de toneladas)

Zona portuaria de Golfo de Morrosquillo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Soc. Portuaria Oleoducto Central (Ocensa)			7.407,5	13.574,5	16.623,8	12.073,1
Emp. Colombiana de Petróleos (Ecopetrol)	15.411,3	16.027,5	9.318,9	8.053,5	7.988,6	5.608,3
Móvil de Colombia			145,7	137,5	119,8	75,4
Esso Colombian Limited	67,2	78,1	70,9	5,2		
Tolcementos	595,3	341,1				
Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo			329,2	288,5	318,3	457,5
TOTAL	16.073,9	16.446,7	17.272,3	22.059,2	25.050,6	18.214,5

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte, "Anuario 2000", Bogotá, 2001.

Anexo 7. Producción de carbón del Departamento de La Guajira, 1982-1999
(en miles de toneladas)

Año	La Guajira	Resto país	Total Colombia	Participación depto. %
1982	90	4.655	4.745	2
1983	347	4.822	5.169	7
1984	1.349	5.283	6.632	20
1985	3.307	5.553	8.860	37
1986	5.100	5.543	10.643	48
1987	7.633	5.826	13.459	57
1988	8.879	6.187	15.066	59
1989	11.933	6.399	18.332	65
1990	13.070	8.402	21.472	61
1991	14.853	5.139	19.992	74
1992	14.259	7.646	21.905	65
1993	13.290	7.933	21.223	63
1994	14.230	8.435	22.665	63
1995	16.030	9.720	25.750	62
1996	17.704	12.361	30.065	59
1997	19.459	13.283	32.742	59
1998	19.849	13.902	33.751	59
1999	19.548	13.206	32.754	60

Fuente: Carbocol, 1991, UPME, 2000.

Anexo 8. Ingresos corrientes y regalías del municipio de Tolú, 1987-2001
(millones de pesos constantes de 2000)

VARIABLES ECONÓMICAS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INGRESOS CORRIENTES	1.824,9	2.434,1	2.433,1	2.254,2	3.526,2	5.883,6	11.208,5
Ingresos tributarios	219,4	319,2	319,0	340,4	502,9	1.330,0	759,0
Ingresos no tributarios	13,2	15,6	15,6	13,8	232,2	76,9	84,3
Ingresos por transferencias	1.592,3	2.099,4	2.098,5	1.900,0	2.791,1	4.476,6	10.365,2
Regalías							

VARIABLES ECONÓMICAS	1994	1995	1996	1997	2000	2001
INGRESOS CORRIENTES	25.276,7	24.584,7	28.056,6	18.177,3	26.646,1	17.359,3
Ingresos tributarios	997,7	997,5	1.361,4	1.483,3	2.094,4	2.673,2
Ingresos no tributarios	140,9	140,9	493,6	160,8	0,0	599,1
Ingresos por transferencias	24.138,2	23.446,4	26.201,6	16.533,2	24.551,7	14.086,9
Regalías	19.678,9	21.202,9	23.766,3	14.005,6	20.632,1	7.268,7

Fuente: Banco de la República, Secretaría de Hacienda del Municipio de Tolú.

Anexo 9. Ingresos corrientes y regalías del municipio de Barrancas, 1987-2001
(millones de pesos constantes de 2000)

VARIABLES ECONÓMICAS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INGRESOS CORRIENTES	6.500,1	8.596,7	11.483,5	18.522,5	15.115,7	18.033,9	12.161,6
Ingresos tributarios	221,4	281,9	777,3	545,3	345,7	321,5	300,1
Ingresos no tributarios	72,6	72,3	298,9	256,4	342,5	192,8	249,6
Ingresos por transferencias	6.206,2	8.242,5	10.407,3	17.720,9	14.427,5	17.519,5	11.611,9
Regalías				13.515,2	12.253,2	13.756,3	8.757,7

VARIABLES ECONÓMICAS	1994	1995	1996	1997	2000	2001
INGRESOS CORRIENTES	7.126,8	10.026,6	14.322,5	13.802,9	14.919,6	17.361,3
Ingresos tributarios	296,8	381,6	788,5	827,4	2.095,5	1.842,7
Ingresos no tributarios	79,8	113,5	476,0	110,4	1.452,6	748,3
Ingresos por transferencias	6.750,2	9.531,4	13.058,0	12.865,2	11.371,5	14.770,3
Regalías	5.361,9	7.262,1	10.566,4	8.865,8	8.830,0	11.536,0

Fuente: Banco de la República, con excepción de los años 1992, 1995 y 1997-2001 para los cuales se utilizó información de la Secretaría de Hacienda Municipal de Barrancas y el trabajo de Fontalvo y Mejía, 2001.

Anexo10. Regalías de Barrancas, Tolú y Hatonuevo, 1990-2001
(en millones de pesos de 2000)

Municipio	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Barrancas	13.515,2	12.253,2	13.756,2	8.757,7	5.361,8	7.262,1
Hatonuevo	0	0	0	0	0	0
Tolú	0	0	0	0	19.678,8	21.202,8
Subtotal	13.515,2	12.253,2	13.756,2	8.757,7	25.040,7	28.464,9

Municipio	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Barrancas	10.566,4	8.865,7	9.290,5,	8.434,4	8.830,0	11.536,8
Hatonuevo	2.721,4	3.328,3	3.816,3	2.945,7	3.111,6	3.808,2
Tolú	23.766,2	14.005,6	4.115,1	10.624,2	20.632,0	7.268,6
Subtotal	37.054,1	26.199,7	17.222,0	22.004,5	32.573,7	22.613,8

Fuente: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial, Secretarías de Hacienda de los municipios de Barrancas, Tolú y Hatonuevo.

Bibliografía

- AGHÓN, Gabriel, et al., *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001.
- BADEL Rueda, Martha Elena, "Costos de la corrupción en Colombia", en *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1999.
- BERARDINELLI, José Vicente, "Marco conceptual y evolución de las regalías", en *Regalías*, Revista de la Comisión Nacional de Regalías, núm. Bogotá, 2001.
- CABALLERO, César, "Cambios en la política petrolera: el turno de las regalías", en *Economía colombiana y coyuntura política*, Contraloría General de la República, núm. 276, Bogotá, 1999.
- Cales y Cementos de Toluviejo S.A. -Tolcemento, *Balances e informes*, 2001.
- Cámara de Comercio de Sincelejo, *Sociedades, personas y establecimientos-Municipio de Tolu*, 2002.
- CÁRDENAS, Mauricio; STEINER Roberto (compiladores), *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, Tercer Mundo, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá, 1998.
- CEPEDA ULLOA, Fernando (compilador), *La corrupción en Colombia*, Tercer Mundo, Fedesarrollo, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.
- Comisión Nacional de Regalías, *Boletín de Prensa 003*, enero 27 de 2000.
- Contraloría General de la República, *¿Para qué han servido las regalías?*, Bogotá, 2002.
- Contraloría General de la República, *Informe: Manejo de regalías, municipio de Tolu*, 1999, publicado en la página web de la Comisión Nacional de Regalías.
- DE LA PEDRAJA, René, "La Guajira en el siglo XIX: indígenas, contrabando y carbón", en *Desarrollo y Sociedad*, núm. 6, Bogotá, 1981.
- DELLA PORTA, Donatella, *Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia*, s.d.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, *Censo de población y vivienda*, 1993.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, *División político administrativa de Colombia 2000 - DIVIPOLA*, Bogotá, 2001.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, *Investigación de la educación formal año 2000*, información en CD.
- ECHEVERRI, Juan Carlos; PARTOW Zeinab, "Por qué la justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia", Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (compiladores), en *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, Tercer Mundo, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá, 1998.
- Empresa Colombiana Pesquera de Tolu - Pestolú S.A., *Informe de valoración - año 2000*, Santiago de Tolu, 2001.
- Estudio socioeconómico - Proyecto nuevo municipio de Coveñas*, Coveñas, 2001.
- FALS BORDA, Orlando, *Historia doble de la Costa - Mompox y Loba*, Tomo I, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1980.
- FONTALVO MIRANDA, Aldo; MEJÍA BARROS, Jaime, *Impacto de la descentralización en el desarrollo administrativo-financiero del municipio de Barrancas en el período 1991-1999*, Tesis de grado, Programa de Economía, Barranquilla, Universidad del Atlántico, 2001.
- FRANK, Robert, *Microeconomía y conducta*, McGraw Hill, Madrid, 1992.
- FREIRE, Mila; STREN, Richard, (ed.) *Los retos del gobierno urbano*, Instituto del Banco Mundial-Alfaomega, México D.F., 2001.
- Gerente 500*, Revista del Grupo Gerente, núm. 3, edición 2000-2001, Bogotá, 2000.

- Gobernación del Departamento de Sucre, *Estudio socioeconómico sobre la conveniencia y viabilidad de la creación del municipio de Coveñas*, Sincelejo, 1999.
- GONZÁLEZ SALAS, Edgar, "Evaluación de descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia", en *Archivos de Economía*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2001.
- HERNÁNDEZ RÍOS, Arturo, "Programa de Desarrollo Institucional - P.D.I. Municipio de Barrancas", Mímico, Ríohacha, 1993.
- HERNÁNDEZ, María Carolina, "Las regalías directas", en *Regalías, Revista de la Comisión Nacional de Regalías*, núm. 3, Bogotá, 2001.
- HIRSCHMAN, Albert, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- HUERTAS VERGARA, Manuel, *Cabildo y merced de tierra. Régimen para poblar el partido de Tolú, Sabanas y Sinú*, Gráficas Lealtad Ltda., Sincelejo, 1992.
- Intercor-CZN S.A., *Balance social 2000 El Cerrejón Zona Norte*, Barranquilla, 2001.
- Ministerio de Educación Nacional, *Estadísticas educativas de Colombia 2000*, Bogotá, 2001.
- MUÑOZ, Carlos, "Estudios de caso en Chile. Programa Rancagua Emprende: una experiencia de desarrollo económico local en Chile", en *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, Gabriel Aghón, et al. (ed.) CEPAL/ GTZ, Santiago de Chile, 2001.
- Alcaldía del Municipio de Albania, *Plan de Desarrollo del Municipio de Albania 2001-2003 – Llegó la hora*, Riohacha, 2001.
- Alcaldía del Municipio de Barrancas, *Plan de Desarrollo del Municipio de Barrancas, 2001-2003*.
- Alcaldía del Municipio de Hatonuevo, *Plan de Desarrollo del Municipio de Hatonuevo, 2001-2003*.
- Alcaldía del Municipio de Sucre, *Plan de Desarrollo Departamental de Sucre 2001-2003 – Una agenda para lo social*, Sincelejo, 2001.
- Alcaldía del Municipio de Tolú, *Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Tolú 2001-2003 – Una voluntad de cambio*, Santiago de Tolú, 2001.
- POSADA CARBÓ, Eduardo, *El Caribe colombiano: Una historia regional (1870-1950)*, Banco de la República / Áncora Editores, Bogotá, 1998.
- PUYANA, Guillermo, *El fundamento material del derecho – Demostración dialéctica a partir de casos concretos: la juricidad en la Sierra Nevada de Santa Marta*, Tesis de grado de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, 1990.
- SALINAS, Jorge, "Estudios de caso en Chile. Concertación de actores territoriales para el desarrollo productivo. Provincia de Loa, Antofagasta", en *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, Gabriel Aghón, et al. (ed.) CEPAL/ GTZ, Santiago de Chile, 2001.
- Secretaría de Educación de Bogotá, "Pliego de condiciones – Licitación pública LP-SED-011-00", Bogotá, 2000.
- Secretaría de Educación de Bogotá, *Evaluar para mejorar la educación*, Alfaomega/ Cambio, Bogotá, 2001.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert; "Corruption", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, núm. 3, MIT Press, Estados Unidos, 1993.
- Superintendencia Bancaria, información magnética sobre captaciones y cartera, 2002.
- Superintendencia de Puertos y Transporte, "Anuario 2000", Bogotá, 2001.
- TIRADO, María Victoria; MUSKUS, Mauricio; Comisión Nacional de Regalías, "Informe de visita, Gobernación de Sucre, Regalías directas municipio Santiago de Tolú", octubre 23 a 27 de 2000.

- VAN RIJCKEGHEM, Carolina; WEDER, Beatrice, "Corrupción burocrática: ¿qué papel juegan los salarios del sector público? Investigación empírica", en *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (compiladores), Tercer Mundo, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá, 1998.
- VAUGHN, Robert G., *Transparencia – Los mecanismos: gobierno abierto y rendición de cuentas*, en Periódicos electrónicos de IPP.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio, *La política de desarrollo local en Italia: instrumentos y experiencias*, CEPAL./GTZ, Santiago, Chile, 2000.
- Vicepresidencia de la República, et al., *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anti-corrupción para Colombia*, versión preliminar, Bogotá, 2002.
- VILORIA DE LA HOZ, Joaquín, "Cereté: municipio agrícola del Sinú", en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 26, Banco de la República, Cartagena, 2002.
- VILORIA DE LA HOZ, Joaquín, "La economía del carbón en el Caribe colombiano", en *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXI, núm. 848, Bogotá, 1998.
- VILORIA DE LA HOZ, Joaquín, *Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el Departamento de La Guajira, Colombia*, doc. 97/44, Santiago de Chile, ONU-CEPAL-ILPES, 1997.
- WEINSCHELBAUM, Federico, "El triángulo de la corrupción", en *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (compiladores), Tercer Mundo, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá, 1998.