

# DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ECONOMIA REGIONAL

**RIQUEZA Y DESPILFARRO:  
La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú**

Por:

*JOAQUIN VILORIA DE LA HOZ*

No. 28

junio, 2002

**CENTRO DE ESTUDIOS  
ECONOMICOS REGIONALES**



**BANCO DE LA REPUBLICA  
CARTAGENA DE INDIAS**

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Los trabajos son de carácter provisional, las opiniones y posibles errores son de responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

## **RIQUEZA Y DESPILFARRO: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú**

**JOAQUIN VILORIA DE LA HOZ \***

***Cartagena de Indias, junio de 2002***

---

\* El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República - Sucursal Cartagena. Para comentarios favor dirigirse al autor al teléfono : (5) 6646928, fax (5) 6600757, E-mail : [jvilorde@banrep.gov.co](mailto:jvilorde@banrep.gov.co).

El autor agradece los comentarios de Adolfo Meisel, María Aguilera y Luz Matilde Pulido, así como la colaboración de 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 Willian Ballesteros (Comité de Ganaderos de La Guajira).

## **Resumen**

Los municipios costeros de Barrancas y Tolú se caracterizan por recibir significativos recursos de regalías, a tal punto que estas representaron en promedio 75% de sus ingresos corrientes durante la década de 1990. El flujo de mayores recursos generó despilfarro, desorden en la contratación de obras civiles y asesorías, sobre-endeudamiento e incluso corrupción. Así, en 2001 la deuda pública de Tolú se acercó a los \$60.000 millones, de los cuales \$14.000 millones eran deudas contraídas en forma irregular. Por su parte, la deuda pública de Barrancas fue de \$11.500 millones. Algunas evidencias llevan a aseverar que en Barrancas las regalías se han administrado mejor que en Tolú, lo que ha limitado el grado de corrupción. En estos municipios y a nivel nacional se observa la atomización de la inversión de regalías en pequeños proyectos, así como la inequitativa distribución territorial de estos recursos, causada por la Ley 141 de 1994. Estos dos elementos, unidos al problema de la corrupción, han sido las razones fundamentales para que las regalías no se hayan convertido en motor del desarrollo regional y nacional.

**Palabras clave:** Barrancas, Tolú, finanzas públicas, regalías, economía local, corrupción.

**Clasificación JEL:** H72, R10, R50, R58.

## TABLA DE CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN   | 1  |
| II. ASPECTOS GENERALES  | 3  |
| A. Municipio de Barrancas   | 3  |
| 1. Antecedentes históricos  | 3  |
| 2. Localización, límites y extensión  | 4  |
| 3. Demografía   | 5  |
| B. Municipio de Santiago de Tolú  | 7  |
| 1. Antecedentes históricos  | 7  |
| 2. Localización, límites y extensión  | 9  |
| 3. Demografía   | 10 |
| III. ASPECTOS SOCIALES Y POBREZA  | 11 |
| A. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)  | 11 |
| B. Sector salud   | 13 |
| C. Sector educación   | 15 |
| IV. ASPECTOS ECONÓMICOS   | 21 |
| A. Economía de Barrancas  | 21 |
| 1. Actividad agropecuaria   | 21 |
| 2. Sector secundario  | 22 |
| 3. Actividad minera   | 23 |
| 4. Mercado laboral  | 26 |
| 5. Entre bonanzas: de la marihuana al carbón  | 27 |
| B. Economía de Santiago de Tolú   | 30 |
| 1. sector primario  | 31 |
| 2. Sector secundario  | 33 |
| 3. Actividad petrolera  | 35 |
| 4. Actividad financiera   | 38 |
| C. Servicios públicos domiciliarios   | 40 |
| V. LOS HIJOS DE LAS REGALÍAS  | 44 |
| A. Hatonuevo  | 44 |
| B. Albania  | 46 |
| C. Coveñas  | 47 |
| VI. REGALÍAS Y CORRUPCIÓN: UNA APROXIMACIÓN AL TEMA   | 49 |
| A. La paradoja de las regalías o la tragedia del dinero fácil                                       | 49 |
| B. Inversiones e irregularidades en Barrancas   | 52 |
| C. Regalías y corrupción en Tolú  | 56 |
| D. Situación fiscal y regalías  | 65 |
| VII. REFLEXIONES FINALES: ESTRATEGIAS ANTI-CORRUPCIÓN<br>Y DE IMPULSO AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL | 76 |
| ANEXOS  | 84 |
| BIBLIOGRAFIA  | 88 |

## **I. INTRODUCCIÓN**

La presente investigación busca responder el interrogante de cuál ha sido el impacto económico y social de las regalías en los municipios de Barrancas y Tolú durante la década de 1990. Para dar respuesta a la pregunta se indagó sobre qué tanto las regalías se convirtieron en soporte del desarrollo económico en estos municipios, o si por el contrario su inadecuada administración se manifestó en el despilfarro y la corrupción.

Se debe destacar que los colombianos perciben la corrupción como uno de los problemas más graves del país, similar a la violencia y al desempleo. En el documento se plantea la hipótesis de que los mayores recursos por transferencias y regalías no sólo han fortalecido los fiscos locales, si no que también incrementaron las posibilidades de corrupción en las entidades territoriales.

Durante el desarrollo de la investigación, se presentaron dificultades extremas en 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.

A partir de esta experiencia surge la inquietud: si a una institución con el reconocimiento del Banco de la República le resultó tan difícil tener acceso a

información confiable sobre regalías, qué se puede esperar de la información que esas mismas entidades transmiten al ciudadano común y corriente o a las veedurías ciudadanas? Por supuesto que esta *asimetría de información* perjudica a la ciudadanía de Barrancas y Tolú, quienes de esta manera no cuentan con los medios necesarios para exigirle a sus mandatarios rendición de cuentas claras y oportunas.

Para desarrollar la investigación, el documento se estructuró en cinco partes: en las dos primeras se presentan los aspectos generales y sociales de los municipios estudiados, como sus antecedentes históricos, demografía y servicios como salud y educación. El análisis de las actividades económicas está centrado en un diagnóstico de los sectores productivos y 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), todas menores de diez mil habitantes, 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, mostrándose su relación con la literatura económica sobre el tema. Al final, se esbozan algunas estrategias anti-corrupción, y otras que servirían de facilitadoras del 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”, que partía de Riohacha y otras costas guajiras, seguía por los valles de los ríos Ranchería y Cesar, hasta llegar a Mompos, en donde las mercancías se distribuían hacia las diferentes regiones de la colonia.<sup>1</sup>

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 norteamericano 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

---

<sup>1</sup> Orlando Fals Borda, *Historia doble de la Costa – Mompos y Loba*, Tomo I, Carlos Valencia editores, Bogotá, 1980, p. 87.

encontrarse el carbón prácticamente en la superficie”.<sup>2</sup> El interés por el proyecto se desvaneció a partir de 1883 y sólo se revivió al estallar la Segunda Guerra Mundial, pero 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, y sólo la crisis energética de 1973 originó una reorientación del mercado nacional e internacional hacia el carbón. Lo anterior llevó al gobierno nacional a suscribir un contrato de explotación de los carbones de El Cerrejón en 1976, y 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, luego de la separación de Hatonuevo en 1999.

---

<sup>2</sup> René De La Pedraja, “La Guajira en el siglo XIX : indígenas, contrabando y carbón”, Desarrollo y sociedad, No. 6, Bogotá, 1981, p.353.

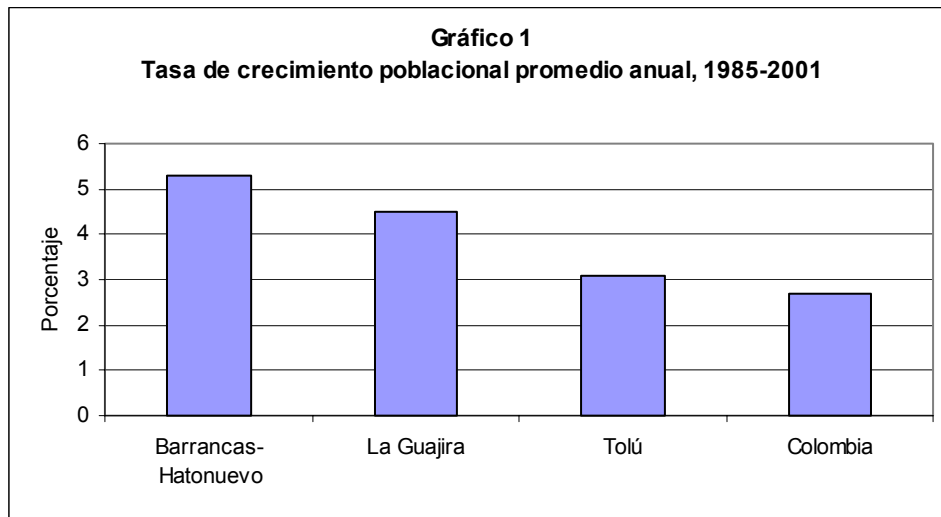


Por Barrancas pasa la carretera que comunica a Riohacha con la troncal de oriente, a través de Fonseca, San Juan del Cesar, Villanueva y Valledupar. A su vez, la troncal del caribe conecta a Riohacha con Maicao, Paraguachón y la frontera venezolana por el oriente, y Santa Marta y Barranquilla por el occidente. Para transportar el carbón se construyó 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, el cual utilizan 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 minera. En 1985 Barrancas tenía una población algo superior a los 15.000 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 27.000 habitantes (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 del 80, 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 de 5,3% promedio anual, frente a 4,5% para La Guajira, 3,1% para Tolú y 2,7% para Colombia.



FUENTE: Cálculos del autor, con base en información del DANE.

Este crecimiento se refleja en la evolución poblacional del municipio, al que llegaron personas de diversos orígenes étnicos y costumbres, a una población que fue hasta hace pocos años muy homogénea en apellidos y rasgos fenotípicos. “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”.<sup>3</sup>

Las proyecciones de 2001 muestran la acelerada urbanización de Barrancas, ya que más del 79% de su población se concentraba en las áreas urbanas del municipio. Este fenómeno tiene varias explicaciones: la segregación de Hatonuevo, la ampliación del concepto urbano a otros núcleos poblacionales, además de la cabecera municipal (las inspecciones especiales de Papayal y Nuevo Oreganal) y el desplazamiento forzoso de los campesinos a la zona

<sup>3</sup> Plan de Desarrollo del Municipio de Barrancas, 2001-2003, p. 46.

urbana, como consecuencia de la inseguridad en las zonas rurales circundantes. Sólo en la cabecera municipal se agrupa más del 70% de la población.<sup>4</sup>

El asentamiento de Nuevo Oreganal fue necesario construirlo, para reubicar a la población asentada originalmente en el corregimiento de Oreganal, sitio en donde se viene desarrollando 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, quien 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 el asentamiento primitivo se denomina desde entonces 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 como la caña de azúcar, este último cultivado 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 24 caballerías (unas 10.000

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 45.

hectáreas) concedida al escribano Francisco López Nieto. Esta propiedad pasó por diversas manos a lo largo de los años, y a principios del siglo XX Coveñas era una extensa hacienda de más de 76.000 hectáreas, propiedad de Julián Patrón Airiarte.<sup>5</sup>

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.

Hasta 1921 en el *packing-house* de Coveñas se habían invertido \$3.800.000 pesos, pero sólo hasta 1923 las obras estuvieron concluidas. Para esta época el mercado mundial de la carne había cambiado sustancialmente, por lo que durante su existencia la empresa no pudo sacrificar una sola res, viéndose forzada a exportar ganado en pie.<sup>6</sup>

---

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

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

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 norteamericana adecuó las instalaciones existentes, construyó el oleoducto, muelle de embarque, aeropuerto, viviendas para sus empleados, además de dotar 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*, y 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 *Ocensa*, *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).<sup>7</sup>

## 2. Localización, límites y extensión

El municipio de Tolú se ubica en el sector sur-occidental de la Costa Caribe colombiana, sub-región del Golfo de Morrosquillo, jurisdicción del departamento de Sucre. Limita con los municipios de San Onofre (norte), Palmito y San Antero (sur), Tolviejo y Sincelejo (este), y con el mar Caribe (oeste). El municipio tiene

---

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

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 el país a través del eje vial de la troncal de occidente, que la comunica con las ciudades de Sincelejo, Cartagena y Medellín, del cual se desprende el eje Tolú-Lorica-San Pelayo-Cereté. Existen 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 24.000 habitantes, 52% de los cuales se asentaban en el área urbana. En 2001 la población se acercaba a 40.000 habitantes, y de estos 61% era urbana. En el período 1985-2001 la tasa de crecimiento poblacional fue de 3,1% promedio anual, similar a la de Sincelejo, pero superior al 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 24 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 baja cobertura de servicios públicos.

### **III. ASPECTOS SOCIALES Y POBREZA**

#### **A. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

Una forma de medir la magnitud de la pobreza en Colombia es a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este indicador se tiene disponible para todo el país, ya que su información se recoge con la del Censo de Población y Vivienda.<sup>8</sup>

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 en todo el país la variación fue cercana a los 35 puntos.

---

<sup>8</sup> 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 Viloria De la Hoz, "Cereté: municipio agrícola del Sinú", Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, N° 26, Banco de la República, Cartagena, 2002, pp. 16-17.

## 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                |
| Colombia            | 11,6                | 10,5                  | 15,4                 | 8                    | 12,8                  | 35,8             | 14,9                |
| 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                |
| Corozal             | 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 (Guajira), donde está ubicado el complejo carbonífero del Cerrejón, disminuyeron de manera más amplia que en todo el departamento de La Guajira : de 90% en 1973 a 68% en 1985, y a 44% en 1993, presentando una variación de -22 puntos en el período 1973-1985 y de -23.5 entre 1985-1993. Para el período completo de los veinte años, en Barrancas el porcentaje de población con NBI disminuyó 45,6 puntos. Una primera explicación a este fenómeno positivo puede encontrarse en el flujo de regalías de carbón que han recibido el departamento de La Guajira y el municipio de Barrancas desde 1984.

En el Cuadro 1 se presentan los indicadores de NBI y personas en miseria para Colombia, los departamentos de La Guajira y Sucre, así como cuatro de sus municipios. Para 1993, en seis de los siete indicadores, Colombia en su conjunto tuvo las NBI más bajas, seguido por Barrancas y San Juan. El indicador de “inasistencia escolar” de Barrancas y San Juan (6,9% y 4,6%) fue más bajo que el



presentado en Colombia (8%), Corozal (8,7%) y La Guajira(9%), lo que indica una alta cobertura educativa en niños de 7 a 11 años.

En La Guajira, los municipios que presentaron los menores porcentajes de personas con NBI fueron Barrancas (44,2%), Fonseca (44,8%) y San Juan del Cesar (45%), inferiores a los de Corozal (51%) y Tolú (57,3%). Se hace necesario aclarar que esta información corresponde al censo de población y vivienda de 1993, y es sólo a partir del año siguiente (1994) cuando 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 a 65%, se hace necesario esperar la información del nuevo censo de población para determinar la variación de las NBI del municipio con la llegada de las inversiones financiadas con recursos de regalías.

## B. Sector salud

La Secretaría de Salud es la autoridad sectorial en los dos municipios estudiados. En Barrancas, la prestación de los servicios está a cargo del Hospital Nuestra Señora del Pilar, ocho puestos y un centro de salud, y tres instituciones de carácter privado (IPS), estas últimas 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 13 camas y el porcentaje de ocupación mensual es de 39%.

Por su parte, el hospital de Tolú cuenta con una deficiente dotación en instalaciones y equipos, por lo que muchas personas se ven en la necesidad de trasladarse hasta Sincelejo para ser atendidos. 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, genera en el municipio graves problemas ambientales y de salubridad pública, por contaminación de los acuíferos, del subsuelo y de espacios públicos. Las enfermedades más comunes en la subregión del Golfo de Morrosquillo son las infecciosas respiratorias (21%), las caries (8,4%) y las diarreas agudas (6,5%).

En Barrancas, los factores de riesgo que causan las principales enfermedades son el deterioro de la calidad del aire, baja potabilidad del agua, mala disposición de excretas y basuras, malos hábitos alimenticios, hacinamiento y deficiente higiene, entre otros. En 2000, las principales causas de morbilidad fueron la infección respiratoria aguda (IRA) que representó el 21% de los casos, seguido por las caries y enfermedades diarreas agudas - EDA (20% cada una).

Con respecto a los casos de mortalidad, en 2000 se presentaron 220 muertes en la subregión del Golfo de Morrosquillo, de las cuales 22,3% tuvieron por causa el homicidio, seguido por el infarto agudo del miocardio y otras accidentes cardíacos (24%).<sup>9</sup> En esta subregión las muertes violentas están asociadas a la presencia de grupos armados, delincuencia común, alcoholismo, pandillas y problemas políticos. Para el mismo año, el Hospital de Barrancas reportó 30 fallecimientos,

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 109-110.

de los cuales 20 fueron homicidio con arma de fuego (68%) y ocho accidentes de tránsito (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 en Tolú los afiliados eran 8.600, esto es, 38% de la población más vulnerable. En resumen, comparativamente con Tolú, Barrancas está dotado de un mejor hospital, cuenta con un mayor número de afiliados al régimen subsidiado en salud, mayor cobertura sobre la población más pobre, así como un menor número de fallecimientos, en términos absolutos y *per cápita*.

### C. Sector educación

Uno de los problemas a resolver en Tolú son las altas tasas de analfabetismo. En el año 2000, el índice de analfabetismo en este municipio era de 36%, muy por encima del registrado en Colombia (10%), La Guajira (12,7%) y Sucre (25%). En Tolú, el mayor número de establecimientos educativos de nivel pre-escolar y primaria se encuentran en el área rural, pero cuando los estudiantes de corregimientos y caseríos terminan la primaria básica, deben trasladarse a Tolú o algún otro centro urbano, si desean continuar sus estudios de secundaria. En este nivel 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 20 a 30 estudiantes por docente en el sector oficial de Barrancas, y de 26 a 30 en Tolú, el sistema educativo generaría 3.145 y 1.802 cupos en cada uno de los municipios, con un costo marginal cercano a cero. Según el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, la relación alumno/docente debe estar cercana a 30: si la relación es inferior se le generan sobrecostos al sistema educativo, ya que se sub-utiliza el recurso docente.

La relación número de estudiantes y establecimientos educativos es de 111 para Tolú, 86 para Barrancas y 95 para Colombia. Esta relación se podría mejorar 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**

| <b>Desagregación</b> | <b>Analfabetismo (%)</b> | <b>Relación A/D</b> | <b>Relación A/P</b> | <b>Participación E.C.O.</b> |
|----------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------------|
| Colombia             | 9,9                      | 22,6                | 95,1                | 75                          |
| Sucre                | 25                       | 24,5                | 94,6                | 87                          |
| Tolú                 | 36                       | 23,8                | 110,9               | 92                          |
| La Guajira           | 12,7                     | 22,5                | 84,1                | 81                          |
| Barrancas            | ca. 12                   | 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 requieren la construcción y/o dotación de 35 bibliotecas escolares, 8 laboratorios (de informática, de química y de idiomas), 3 microscopios, 70 computadores, 17 unidades sanitarias, 29 comedores escolares, 100 sillas zurdas, 200 sillas para pre-escolar y 12 tableros acrílicos, entre otros.<sup>10</sup>

**Cuadro 3**

| <b>Clasificación de los colegios de Tolú a partir de las pruebas de Estado aplicadas en 2000</b>           |                  |                |                   |                  |                        |                   |
|--|------------------|----------------|-------------------|------------------|------------------------|-------------------|
| <b>Nombre colegio</b>  | <b>Municipio</b> | <b>Jornada</b> | <b>Naturaleza</b> | <b>Desempeño</b> | <b>Puesto Nacional</b> | <b>N° alumnos</b> |
| Colegio Luis Patrón R.   | Tolú             | Mañana         | Oficial           | Alto             | 843                    | 42                |
| Colegio Luis Patrón R.   | Tolú             | Tarde          | Oficial           | Medio            | 2433                   | 66                |
| Colegio Santa Teresita   | Tolú             | Mañana         | Oficial           | Medio            | 3042                   | 35                |
| Colegio Dptal. Bto.  | Tolú             | Mañana         | Oficial           | Bajo             | 4732                   | 75                |
| Colegio Luis Patrón R.   | Tolú             | Noche          | Oficial           | Bajo             | 5718                   | 17                |
| <b>Clasificación de algunos colegios de La Guajira a partir de las pruebas de Estado aplicadas en 2000</b> |                  |                |                   |                  |                        |                   |
| <b>Nombre colegio</b>  | <b>Municipio</b> | <b>Jornada</b> | <b>Naturaleza</b> | <b>Desempeño</b> | <b>Puesto Nacional</b> | <b>N° alumnos</b> |
| 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            | 3696                   | 68                |
| Col. Remedios Solano   | Barrancas        | Mañana         | Oficial           | Bajo             | 5239                   | 59                |
| Colegio Pablo VI   | Barrancas        | Mañana         | Oficial           | Bajo             | 7015                   | 151               |
| Col. Remedios Solano   | Barrancas        | Noche          | Oficial           | Inferior         | 7458                   | 51                |

FUENTE: Icfes.

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.

<sup>10</sup> Plan de Desarrollo Municipal de Tolú 2001-2003, p. 100.

A algunos de los planteles educativos les hace falta la dotación de su sala de informática, adecuación de laboratorios y actualización de material bibliográfico.

A partir de las pruebas de Estado del año 2000 (exámenes del Icfes), los colegios de Barrancas se ubicaron en posiciones muy inferiores, incluso al compararlos con establecimientos educativos de Tolú y de 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 el Colegio Albania se ubicó dentro de los cien mejores del país, y los colegios Cristo Rey de Fonseca y Luis Patrón Rosado de Tolú entre los novecientos mejor clasificados.

Otro de los indicadores de calidad está referido al nivel de preparación académica de los docentes. Este indicador muestra que 57% de los profesores de Barrancas y 54% de Tolú tienen por lo menos formación superior (tecnológica, pregrado o posgrado), mientras la media nacional es de 71% y Fonseca de 64%. Esta menor preparación del personal docente parece estar incidiendo en la calidad de la educación impartida en los planteles de Barrancas, si se toma 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 “Cristo Rey” de Fonseca, “Confamiliar” de Hatonuevo o incluso el “Colegio Albania”. Este último está ubicado en la *Ciudadela*

*Mashaisa* (El Cerrejón) y en él sólo pueden estudiar los hijos de los empleados de *Intercor*, empresa operadora del complejo carbonífero de El Cerrejón.

El Colegio Albania nació ante la petición de los empleados del 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, en donde no existían colegios de calidad. En un principio, el Colegio Albania contó con la asesoría de personal especializado del “Colegio Parrish” de Barranquilla y el “Nueva Granada” de Bogotá.<sup>11</sup>

El Colegio es bilingüe y cuenta con cerca de 700 estudiantes en los diferentes niveles de la educación básica: pre-escolar, primaria, media y secundaria. Los estudiantes son los hijos de los empleados de *Intercor*, además de los 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 a partir de 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 bilingües. Así mismo, los estudiantes tienen actividades en el plantel prácticamente todo el día, con jornada que empieza a las siete de la mañana y termina a las seis de la tarde.

---

<sup>11</sup> La información sobre el Colegio Albania la obtuve de una entrevista con su Rectora, Mrs. Laura Horbal, en la *Ciudadela Mushaisa* – El Cerrejón, 5 de marzo de 2002.

En cuanto a infraestructura y dotación, el Colegio cuenta con una buena biblioteca conectada a Internet, dos salas de informática con 50 computadores y excelentes laboratorios de física y química. Como la mayoría de padres tiene formación de ingenieros, químicos, geólogos 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 matemáticas.

El Colegio Albania es un caso excepcional en La Guajira, en tanto institución privada y a la vez subsidiada por una empresa (*Intercor*). En los diferentes departamentos de la Región Caribe, la mayoría de colegios son oficiales, con grandes limitaciones presupuestales y pobres resultados académicos. Un caso concreto, pero que puede hacerse extensivo a muchos planteles públicos, es el Colegio Santa Teresita de Tolú, fundado en 1942 y municipalizado en 1995. Es un colegio femenino, con unas 300 alumnas en bachillerato, regentado por religiosas, y clasificado en desempeño medio de acuerdo a las Pruebas del Icfes. El Colegio tiene una pequeña biblioteca, sala de informática con cinco computadores y laboratorios deficientemente dotados.<sup>12</sup>

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

---

<sup>12</sup> Entrevista con la Rectora del Colegio Santa Teresita, Hermana Isabel, Santiago de Tolú, 20 de febrero de 2002.



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 mayor duración de la jornada, el mayor número de clases por semana, la mayor dotación de recursos de apoyo a la docencia, mayor tiempo del rector para atender a padres de familias y a estudiantes y actividades del gobierno escolar, entre otros.<sup>13</sup>

#### **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 Serranía de Perijá. En el año 2000, los cafeteros de Barrancas produjeron 333.000 kilogramos de café, valorado en cerca de 800

---

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

millones de pesos. Se destacan otros cultivos tradicionales como maíz (534 hectáreas), yuca (130) y banano (130), así como sorgo y 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 14.000 litros por día y la de terneros de unos 2.200 animales anuales, valorados en 3.000 millones de pesos al año en su conjunto.

**Cuadro 4**

**Resumen de las actividades económicas de Barrancas, 2001**

| <b>Actividad</b> | <b>Hectáreas</b> | <b>Unidades productivas</b> | <b>Empleos</b> |
|------------------|------------------|-----------------------------|----------------|
| 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.

## 2. Sector secundario

La actividad industrial está conformado por 30 establecimientos que generan 73 empleos permanentes, en su gran mayoría mano de obra no calificada. El 30% de estos negocios se dedican a la fabricación artesanal de ladrillos. El sector terciario lo conforman 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 17 realizan transacciones comerciales directas con las empresas carboneras asentadas en la zona.

### 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 del Cerrejón - Zona Norte. Las obras de infraestructura se iniciaron en 1982, la producción comenzó en 1984 y en 1985 las exportaciones superaron los dos millones de toneladas. En 1998 *Carbocol* e *Intercor* acordaron ampliar el contrato de asociación por 25 años más. En el nuevo acuerdo quedó establecido que terceras empresas tendrían acceso a la infraestructura férrea y portuaria de El Cerrejón Zona Norte.<sup>14</sup>

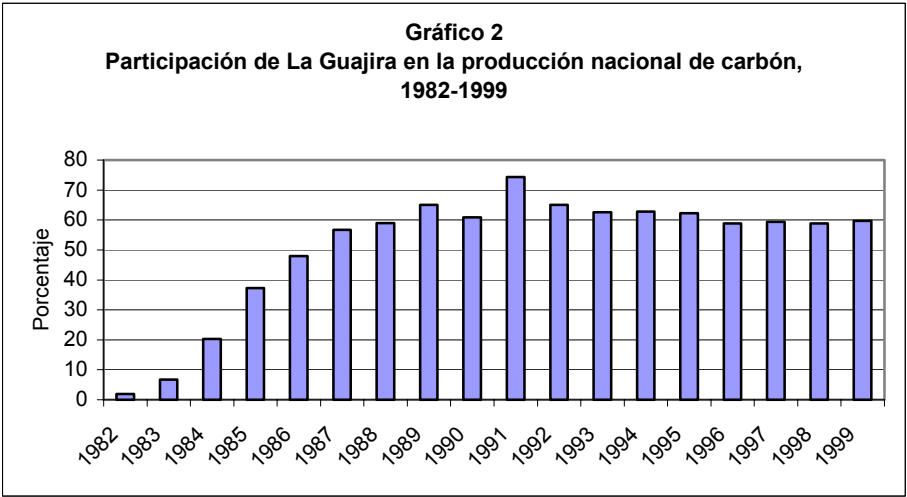
La obra básica, inaugurada en abril de 1986, la integran tres instalaciones: la mina, el ferrocarril y el puerto. En la primera, se concentran las instalaciones de yacimiento de carbón a cielo abierto más grande del mundo. El ferrocarril, de 150 kilómetros de longitud, transporta el carbón entre la mina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

---

<sup>14</sup> 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", Revista del Banco de la República, Vol. LXXI, N° 848, Bogotá, 1998, p. 30.

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 están inexplorados.

En 1982 La Guajira aparecía como productor de carbón, con una participación de 2% del total nacional. En 1984 empezó la explotación a gran escala de El Cerrejón, llegando a producir La Guajira 1.350.000 toneladas de carbón, por lo que la participación departamental llegó a 20% y en 1991 se elevó a 15.000.000 de toneladas (74% de participación nacional), la máxima contribución de La Guajira en el período 1982-1999. En este último año, la producción fue cercana a los 20.000.000 de toneladas.



En 1999 *Intercor-Carbocol* ejecutaron obras de infraestructura para ampliar la capacidad de transporte y embarque de carbón, de 17 millones a 22 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”.<sup>15</sup> De hecho, en 1999 se exportaron 800.000 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* (Sudáfrica).

A finales de 2000 se formalizó la venta de la participación de *Carbocol* en el complejo carbonífero de el Carrejón (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 norteamericana *Exxon Mobil*, y así lograron obtener el control completo de todas las minas del Cerrejón (Norte, Centro, Sur y Patilla). “Con la compra de *Intercor*, el

---

<sup>15</sup> Gerente 500, Revista del Grupo Gerente, N° 3, Edición 2000-2001, Bogotá, 2000, p. 45.

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 del Cerrejón”.<sup>16</sup>

#### 4. Mercado laboral

Al iniciarse las obras del proyecto carbonífero de El Cerrejón Zona Norte en 1982, la empresa tenía vinculadas 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 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, 33% en los otros departamentos de la Costa Caribe, el 13% en el interior del país y cuatro en el extranjero.<sup>17</sup>

El 96% del personal de *Intercor* labora en La Guajira (88% en la Mina y 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 sea únicamente los sindicalizados y/o los que tienen vinculación directa con la empresa, y no a través de contratistas.

---

<sup>16</sup> “Los dueños del Cerrejón”, *Dinero*, N° 150, Bogotá, Febrero 8 de 2002, p. 42.

<sup>17</sup> *Intercor-CZN S.A., Balance social 2000 El Cerrejón Zona Norte*, Barranquilla, 2001, p. 19.

Desde mediados de la década de 1980 el Cerrejón Zona Norte se convirtió en la fuente de empleo mas 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 departamento.<sup>18</sup>

Pese a la alta participación de la mano de obra guajira entre los empleados de El Cerrejón Zona Norte, es común escuchar en los municipios del área de influencia del proyecto, el reclamo de por qué no hay directivos y no se contratan más profesionales guajiros en el Cerrejón. En efecto, a principios del 2002 de los 14 directivos de la empresa (un presidente, dos vicepresidentes y once gerentes), nueve eran oriundos de Barranquilla, uno de Cartagena, otro de Santa Marta y tres del interior del país. En orden de jerarquía siguen 27 superintendentes, de los cuales cerca de la mitad son de La Guajira, y unos 800 profesionales o analistas de todas las regiones del país, en donde los guajiros y costeños tienen una gran participación.<sup>19</sup>

##### 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 la época dorada de los cultivos y tráfico de marihuana. La *bonanza marimbera* trajo consigo

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 19.

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

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

### Cuadro 5

#### Tasa de criminalidad de algunos departamentos de Colombia, 1975-1995

|                | 1975-1982       |                              | 1983-1995       |                              | 1975-1995       |                              |
|----------------|-----------------|------------------------------|-----------------|------------------------------|-----------------|------------------------------|
|                | Tasas de crimen | Cociente crímenes y arrestos | Tasas de crimen | Cociente crímenes y arrestos | Tasas de crimen | Cociente crímenes y arrestos |
| Antioquia      | 41              | 2.2                          | 151             | 8.8                          | 109             | 6.3                          |
| Cesar          | 48              | 3.5                          | 71              | 7.8                          | 62              | 6.1                          |
| <b>Guajira</b> | <b>92</b>       | <b>13.1</b>                  | 73              | 8.3                          | 80              | 10.0                         |
| Bogotá         | 20              | 2.5                          | 50              | 5.8                          | 39              | 4.5                          |
| Total          | 32              | 2                            | 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 y Zeinab Partow, "Por qué la justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia", Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo-Lacea-Colciencias, Bogotá, 1998, p. 131.

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

Para finales de la década de 1970 el quintal de marihuana se llegó a pagar hasta en 110.000 pesos, mientras uno de café se vendía en 47.000 pesos y uno de frijol en 20.000.<sup>20</sup> Ante esta realidad, entre 1970 y 1980 el área cultivada de café en La Guajira se redujo en 45% y el número de cafetos sembrados en 10%. Al interior

<sup>20</sup> Guillermo Puyana, "El fundamento material del derecho...", Tesis de grado de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, 1990, p. 96.



del departamento los municipios más afectados por la sustitución o abandono de cafetales fueron Barrancas (presentó una caída de 76%), Ríohacha (disminución de 56%) y Villanueva (-42%).

La caída de los precios internacionales de la marihuana y la agresiva política de represión contra el narcotráfico (básicamente 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 de enriquecimiento rápido, muchos jóvenes de la región prefirieron el riesgo de la ilegalidad y la abundancia cortoplacista, a la estabilidad laboral y a un salario fijo que brindaba el trabajo en El Cerrejón. Al terminar la bonanza de la marihuana, el departamento se encontró con un panorama desolador: amplias zonas deforestadas, cientos de muertos producto de la guerra entre mafiosos, bandas armadas descontroladas y muchos jóvenes sin preparación académica, quienes no aprovecharon la abundancia para educarse.

Durante el período 1983-1995, cuando empieza a desaparecer el negocio de la marihuana y se imponen los carteles de la cocaína organizados en ciudades como Medellín y Cali, la tasa de criminalidad en Antioquia “se dispara” a 151, la de La Guajira desciende a 73 y la media nacional se ubica 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 del Cerrejón Zona Norte.

Ahora con las regalías, en los municipios beneficiados y el departamento se empezaba a vivir un proceso similar al de la anterior bonanza: los recursos de regalías se gastaban en obras que no habían sido planeadas con rigor técnico, muchas de las cuales no eran prioritarias y estaban sobrevaloradas. La diferencia principal con la bonanza anterior es que el dinero dilapidado por mafiosos era de su propiedad, mientras los recursos de regalías, compensaciones e impuestos pagados por la explotación del carbón hacen parte de los presupuestos de entidades territoriales, y por tanto deberían beneficiar a toda la población asentada en su jurisdicción.

Después de dos décadas de actividad carbonífera, Barrancas y su área de influencia se han transformado, convirtiéndose el sector minero 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 los últimos años el manejo de los recursos públicos sea menos traumático.

#### B. Economía de Santiago de Tolú

Según datos de la Alcaldía de Tolú, 541 negocios estaban registrados en la Secretaría de Hacienda municipal en 1998, de los cuales cerca de 23% estaban relacionados directamente con la actividad turística (hoteles, hostales, residencias, cabañas, camping, marinas y restaurantes). En 2001, estos establecimientos reportaron ingresos cercanos a los \$29.000 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 Sincelejo.<sup>21</sup> En cuanto a la generación de empleo, la actividad turística participa con cerca del 50% de la fuerza laboral del municipio, pero la mayoría son empleos temporales. Siguen en orden de importancia el empleo generado en el comercio (15,6%) y la industria y empresas petroleras (15,4%).

#### 1. Sector primario

En el sector agropecuario la principal actividad es la ganadería extensiva, practicada en áreas de latifundio, caracterizada por la baja productividad y 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 da una capacidad de carga de 2 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 se ocupa cerca de 2.200 hectáreas, un 7% de su territorio. Los cultivos con mayores áreas sembradas fueron maíz mecanizado (705 hectáreas), yuca (664 hectáreas) y ñame (300 hectáreas),

---

<sup>21</sup> 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.

mientras los de mayor producción fueron yuca (5.312 toneladas), ñame (3.600 toneladas) y maíz (881 toneladas).

El subsector pesquero lo conforman la pesca artesanal y la pesca industrial. Ante las escasas oportunidades de empleo en la zona, la pesca artesanal ocupa un considerable número de pescadores, que adelantan su actividad en pequeñas embarcaciones de escasa autonomía y aparejados 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-* (64,07%), seguido por la *Corporación Financiera de Antioquia* (10,43%) y *Vikingos de Colombia* (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.

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*, consistente en 21 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 yenes.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Pestolú S.A., “Informe de valoración – año 2000”, Santiago de Tolú, 2001.

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, ya que genera 64 empleos directos (administración, barcos pargueros y camareros, taller, adjudicatarios y supernumerarios) y beneficia indirectamente a unas 200 familias que reciben carnada y ranfaña (pequeñas especies) de los barcos que llegan de faena.

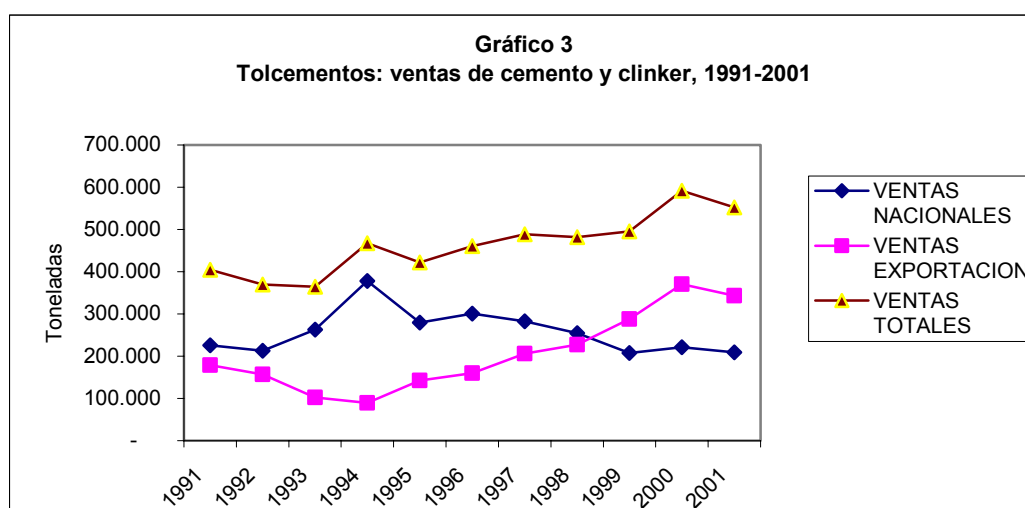
Los principales productos comercializados son el camarón rosado, el pargo rojo ojo-amarillo y la pesca blanca en general. El camarón se comercializa con la empresa cartagenera *C.I. Océanos S.A.*, que lo exporta a España. Durante el año 2001, *Pestolú* tuvo una producción cercana a los 90.000 kilogramos, de los cuales 58.943 fueron de camarón (producido por las embarcaciones Morrosquillo, Dibulla, Ayapel, Murindó, Turbo, Lorica 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 de pesos.

## 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, sus instalaciones en jurisdicción de

Toluviéjo, pero desarrolla gran parte de sus actividades en el vecino municipio de Tolú, en donde paga impuestos, residen muchos de sus empleados y desde 1995 participa como accionista de la *Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo S.A.*, con el 54% de las acciones. La empresa produce cemento y clinker, y dispone de 380 empleados directos y 110 indirectos. En 2001 la provisión para pago de impuestos sobre la renta fue cercana a los 6.500 millones de pesos, que en gran proporción reciben los municipios de Tolú y Toluviéjo.<sup>23</sup>

Durante el período 1991-2001 las ventas se incrementaron 37%, llegando a 592.000 toneladas en el año 2000. Se debe destacar que en 1994 se presentó un crecimiento de las ventas totales, causado por los despachos al mercado nacional y no tanto por las exportaciones.



FUENTE: Tolcemento.

<sup>23</sup> Cales y Cementos de Toluviéjo S.A. - Tolcemento, "Balances e informes 2001".

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 tienen mayor participación que las nacionales.

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 diversos países como Haití, República Dominicana, Perú, Surinam, Estados Unidos, Venezuela, Antillas Holandesas y otros destinos, a través del 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 de 15%, explicada parcialmente por el incremento de las exportaciones de clinker. Las ventas totales de la empresa ascendieron a \$81.655 millones de pesos y las exportaciones generaron divisas por 14 millones de dólares.<sup>24</sup>

### 3. Actividad petrolera

Además de los muelles de *Pestolú* y *Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo*, en Tolú y Coveñas se ubican la *Sociedad Portuaria Oleoducto Central S.A (Ocesa)*, 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

---

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

(el de la *Mobil*), recibe gasolina y ACPM de la refinería de Cartagena, que luego distribuye en los departamentos de Córdoba y Sucre.<sup>25</sup>

Por estos muelles se moviliza el crudo que llega a través 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 menores.<sup>26</sup>



FUENTE: Superintendencia de Transportes y Puertos.

<sup>25</sup> Plan de Desarrollo Departamental de Sucre 2001-2003 – *Una agenda para lo social*, Sincelejo, 2001.

<sup>26</sup> Estudio socioeconómico – Proyecto nuevo municipio de Coveñas, Coveñas, 2001.



Las exportaciones petroleras por Coveñas crecieron 56% en el período 1995-1999, pero en 2000 tuvieron una disminución de 27% con respecto al año anterior, como consecuencia básicamente 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.

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. Cuenta con una actividad pecuaria destacada, un subsector agrícola reducido y una pesca artesanal estancada.<sup>27</sup> Así mismo, 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 se han desarrollado de manera independiente, presentando 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 con sobre el Golfo de Morrosquillo, debe estar en función de la consolidación de la actividad turística principalmente. En este sentido, se recomienda incluir a Tolú y Coveñas dentro

---

<sup>27</sup> Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Tolú 2001-2003, Santiago de Tolú, 2001, p. 85.

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, a diciembre de 2001 en 619 poblaciones de Colombia funcionaba al menos una institución financiera, y en las cuatro principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) se concentraba el 72% de las captaciones nacionales.

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

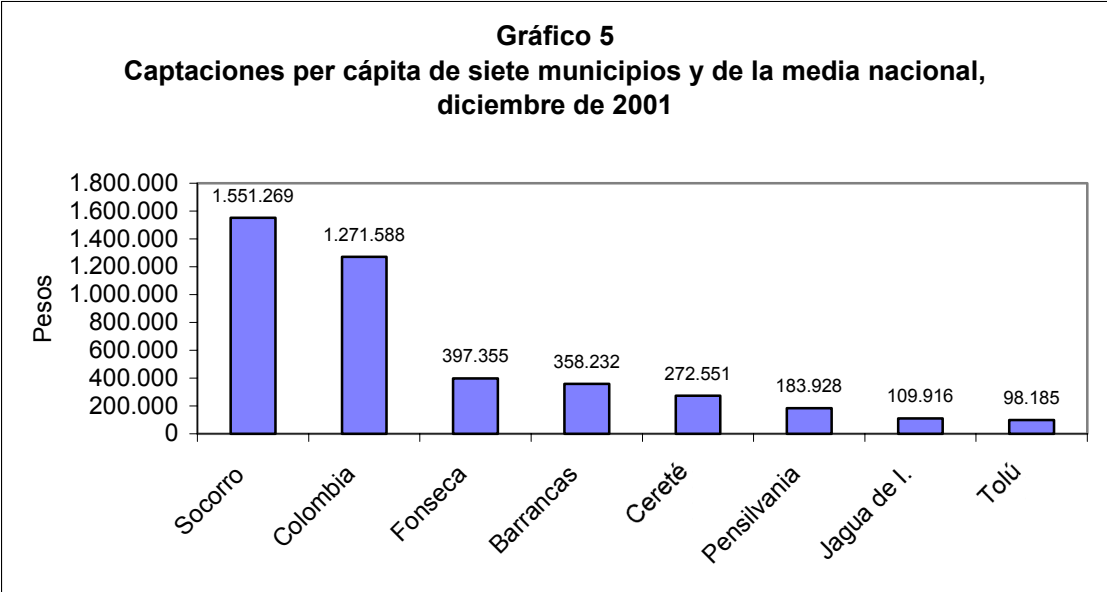
|                     | Cta. Cte. | Ahorro     | C.D.T.     | Total captaciones |
|---------------------|-----------|------------|------------|-------------------|
| BARRANCAS           | 2.813.177 | 3.823.984  | 2.504.928  | 9.142.089         |
| LA JAGUA DE IBIRICO | 1.645.666 | 1.153.826  | 148.564    | 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         |
| CERETE              | 5.646.558 | 12.488.399 | 4.808.399  | 22.943.356        |
| COLOMBIA            |           |            |            | 54.521.456.545    |

FUENTE: Superintendencia Bancaria,  Fonseca  ion magnética sobre captaciones y cartera, 2002.

A diciembre de 2001 Barrancas tuvo captaciones cercanas a los 9.100 millones de pesos, 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, si no que además incluye las

transacciones de la alcaldía de Hatonuevo, uno de los municipios que recibe recursos significativos por concepto de regalías de carbón.

Con relación a calidad de la cartera (cartera vencida / cartera vigente) se presentó un indicador preocupante a diciembre de 2001 (28%), si se compara con el promedio nacional (5%), El Socorro (5%), Pensilvania (3%) y Barrancas (2%). En cuanto a otros municipios de la Costa Caribe, se presentaron indicadores preocupantes de calidad de cartera como La Jagua de Ibirico (19%), Cereté (12%) y Fonseca (11%).



Fuente: Superintendencia Bancaria.

El indicador de captaciones *per cápita* resulta de sumar los depósitos en cuenta corriente, cuenta de ahorro y C.D.T. del sistema financiero, y dividirlos por la población de cada municipio. En Barrancas y Tolú este indicador fue apenas de

28,2% y 7,7% respectivamente de la media nacional. Ahora, si se compara a Barrancas con municipios similares se encuentra que sus captaciones *per cápita* fueron superior a las Cereté, La Jagua De Ibirico, Tolú y Pensilvania, pero en cambio estaba por debajo de las de Fonseca y El Socorro.

### C. Servicios públicos domiciliarios

En la segunda mitad de la década de 1980, una vez iniciada 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 la de servicios públicos domiciliarios, subestaciones eléctricas, 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 diarias. La cobertura

de energía eléctrica era cercana a 95% en el área urbana, y en todo el municipio había 200 líneas telefónicas instaladas.<sup>28</sup>

**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, Hatonuevo, 2001, y Estudio Socioeconómico de Coveñas.

En 1997 entró en operación el “Acueducto Regional Chorreras-Fonseca-Barrancas”, y en 2001, se alcanzó una cobertura de 98% en el sector urbano de Barrancas, con un total de 2.776 suscriptores al servicio. En el departamento de La Guajira, las coberturas de acueducto más altas se registraron en Distracción (91%), Hatonuevo (83%) y Barrancas (81%).

<sup>28</sup> Arturo Hernández Ríos, “Programa de Desarrollo Institucional – P.D.I. – Municipio de Barrancas”, Riohacha, 1993.

En Tolú el agua es captada a través de pozos profundos, los cuales presentan problemas de salinización. El servicio de agua presenta una baja cobertura municipal, cercana a 82%, lo que genera problemas de salubridad en la población e incomodidades a los turistas en época de temporada alta. La cobertura de acueducto es inferior a la presentada en los municipios de rango entre 30.000 y 100.000 habitantes (93% en el área urbana). El servicio de alcantarillado cuenta con 1.132 suscriptores en el área urbana, con una cobertura en funcionamiento de 58%, también por debajo de la media de municipios con similar población (73,3% en las áreas urbanas).

En Barrancas, la cobertura urbana de alcantarillado es cercana a 60%, pero con grandes diferencias entre los tres centros poblados: en la cabecera es de 56%, en Papayal de 68% y en Nuevo Oreganal de 100%. Es preocupante que más de 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 más alta cobertura de alcantarillado en el departamento, después de Hatonuevo (81%) y El Molino (80%). En cuanto a la recolección de las basuras, el mayor problema no es tanto la cobertura en la zona urbana (81%), si no 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 alta temporada turística y al no contar con una

empresa especializada, su recolección y disposición final se adelanta en forma técnicamente deficiente. Con respecto al servicio telefónico, Tolú cuenta con una capacidad instalada de 2.500 líneas, mientras en Barrancas se tienen 1.280 abonados y 1.220 líneas asignadas. De acuerdo a los anteriores datos, 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 62% (según el Plan de Desarrollo de Tolú, es de 82%). A finales de la década de 1990, se suscribió un contrato para construir el acueducto de Coveñas, lográndose extender la infraestructura de redes a 85% de las viviendas. 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 de pesos se puede terminar el acueducto que beneficiaría a cerca de diez mil personas.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> María Victoria Tirado y Mauricio Muskus, Comisión Nacional de Regalías, "Informe de visita, Gobernación de Sucre, Regalías directas municipio Santiago de Tolú", Octubre 23 a 27 de 2000.

Como no existe servicio de alcantarillado, en Coveñas la población deposita las aguas servidas en pozas sépticas (55%), letrinas (8%) y otros sistemas de mayor contaminación (38%), como el vertimiento a lugares públicos. El servicio de aseo sólo tiene una cobertura de 3% de las viviendas, el 79% quema las basuras y el 18% restante las arroja en solares o en las vías públicas.<sup>30</sup>

Por su parte, en Hatonuevo la cobertura de servicios públicos es superior en algunos casos a los presentados en Barrancas: acueducto urbano (98%), alcantarillado (81,4%) y aseo público (cercano a 100%), lo que convierte al municipio en uno de los de mayor cobertura en La Guajira.<sup>31</sup> No debe pasar por alto que Hatonuevo hizo parte del municipio de Barrancas hasta 1994, y la mayoría de las inversiones en infraestructura para mejorar la calidad y 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

---

<sup>30</sup> Gobernación de Sucre, "Estudio socioeconómico sobre la conveniencia y viabilidad de la creación del municipio de Coveñas", Sincelejo, 1999.

<sup>31</sup> Plan de Desarrollo del Municipio de Hatonuevo, 2001-2003.



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 variación de los límites iniciales que permitió compartir jurisdicción de los yacimientos de El Cerrejón con Barrancas.

El área estimada del municipio quedó en 19.865 hectáreas, lo que equivale a 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 (Km2) |
|-----------|-----------------|-----------|------------|
| 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.

El 30% del área productiva del yacimiento carbonífero del Cerrejón Zona Norte está ubicado en jurisdicción de Hatonuevo, por lo que este municipio recibe 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 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, reconocido como nuevo municipio en 2000, fue segregado de Maicao y sus límites fueron definidos por Maicao al norte y oriente, Hatonuevo por el sur y 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 de muchas personas de la Región Caribe y del resto del país, de vincularse a las empresas carboneras o sus satélites. Albania es la cabecera municipal más próxima a las instalaciones de *Intercor*, lo que de hecho la ha favorecido al especializarse 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, si no por la importancia social y económica que reviste dicha explotación en el municipio...”<sup>32</sup>

En 2001, este pequeño municipio tuvo ingresos por \$6.208 millones de pesos, de los cuales \$3.820 millones procedían de las regalías de carbón, lo que representó

---

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

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 El Cerrejón dentro de su jurisdicción, y así dejaba a Barrancas con escasos recursos de regalías. El nuevo municipio de Coveñas está dejando a Tolú sin regalías y 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 este 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 y el municipio de Tolú (sin Coveñas) quedaba con 28.000 habitantes.

Mas allá del inconformismo de los habitantes de Coveñas por la deficiente prestación de los servicios fundamentales en su territorio, con la municipalización estaba 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*, *Ocensa*, *Oxi de Colombia*, *Mobil*, *Terpel*, entre otras. La dirigencia local y departamental busca controlar los recursos de regalías, que en promedio ascienden a \$15.000 millones de pesos por año, o lo que es lo mismo, aproximadamente \$1.875.000 pesos *per cápita* por año (asumiendo una población de ocho mil habitantes). En el plano político, desde la Alcaldía de Tolú se criticó duramente el decreto del Gobernador por ser expedido en período pre-electoral (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 tienen menos preparación que los de Tolú, que ya de por sí 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”.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> 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 estos, diferenció los conceptos de regalías directas e indirectas. El FNR recibe los recursos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y portuarios (regalías indirectas), con los cuales financia proyectos de electrificación, fomento de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión, entre estos 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 FNR.<sup>34</sup>

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

| Item             | 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.

Los departamentos y 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

<sup>34</sup> José Vicente Berardinelli, "Marco conceptual y evolución de las regalías", Regalías, Revista de la Comisión Nacional de Regalías, N° 3, Bogotá, 2001, pp. 16-18.

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 400 entidades territoriales fueron del orden de \$1,4 billones de pesos, de los cuales 55% se destinaron a tres departamentos (Casanare, Arauca y Meta) y sus respectivos municipios (Aguazul, Tauramena y Villavivencio, entre otros). Al año siguiente el Fondo Nacional de Regalías aprobó 888 proyectos por 556.000 millones de pesos (regalías indirectas), siendo las instituciones mas 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 *Planiep*, la participación regional del Caribe se elevó a 30% del total nacional (155.200 millones de pesos).<sup>35</sup>

Se busca que los proyectos financiados con las regalías deben generar 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 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.

---

<sup>35</sup> María Carolina Hernández, "Las regalías directas", *Regalías*, Revista de la Comisión Nacional de Regalías, N° 3, Bogotá, 2001, p. 28, y "Proyectos aprobados-vigencia 2001".

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 dos alcaldes, tres concejales y 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 haya servido poco para mejorar el bienestar de la población, y más bien se hubiera convertido 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 el 30% de las regalías y deudas que a enero de 1999 tenía Barrancas. Estos dos hechos limitaron las tasas de crecimiento de las regalías del municipio, por lo que se debieron reprogramar inversiones que estaban proyectadas, o financiar 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 2001 había beneficiado a unos 120 universitarios. Primero el Fondo otorgaba 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 se ofrezcan a diario cerca de 200 desayunos y almuerzos gratis a los estudiantes de escasos recursos. El municipio tiene un convenio con el *Icetex*, para que estudiantes universitarios del municipio puedan acceder a la educación superior. Para esto último se dispone de un fondo rotatorio de cincuenta créditos, que los estudiantes deben tramitar a través del *Icetex*.<sup>36</sup>

No cabe duda que con las regalías se ejecutaron algunas obras necesarias para Barrancas y Hatonuevo, que sin la disponibilidad de esos recursos se hubiera necesitado de mayor tiempo para construirlas. Pero según un estudio de 1993, los créditos de la administración municipal con las entidades financieras no

---

<sup>36</sup> Entrevista con Adolfo Díaz Cuello y María Paola Acosta, Secretarios de Rentas y de Planeación respectivamente del municipio de Hatonuevo, marzo 6 de 2002.

respondían a la ejecución de obras prioritarias, con el agravante de que el 90% de las transferencias de la Nación fueron pignoradas a principios de la década, lo que prácticamente paralizó la administración.<sup>37</sup>

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 pensó colocar un peaje para recuperar parte de la inversión el ministerio correspondiente no lo autorizó. Similar situación 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 pesos de 1998, pero cuando la empresa *Corelca* se privatizó no le reconoció al municipio estas inversiones.<sup>38</sup>

En medio de estos proyectos e inversiones financiados durante más de quince años con recursos de las regalías de carbón, no se ha concretado el proyecto más importante: construir un acueducto municipal o regional, con agua permanente y suficiente para Fonseca, Distracción, Barrancas-Papayal, Hatonuevo-Cuestecita y Albania, financiado por los cinco municipios, tres de los cuales reciben regalías por la explotación de carbón (Barrancas, Hatonuevo y Albania). El acueducto regional

---

<sup>37</sup> Arturo Hernández Ríos, *Op. Cit.*

<sup>38</sup> Entrevista con William Ballesteros, ganadero y político de Barrancas, Presidente del Comité de Ganaderos de La Guajira, 6 de marzo de 2002, Plan de Desarrollo de Barrancas 2001-2003, p. 138.

generaría economías de escala a los municipios beneficiados en lo atinente a pre-inversión, inversiones 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 han terminado sus períodos, no han sido enjuiciados por enriquecimiento ilícito, no se conocen 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 gobierno.<sup>39</sup> 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 de no existir esta anomalía 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 docentes, impulsa la actividad microempresarial y colabora en diferentes aspectos a las administraciones locales. Así mismo,

---

<sup>39</sup> Entrevistas con Arcesio Romero y Bolívar Ospino, Secretarios de Planeación y de Hacienda del Municipio de Barrancas respectivamente, marzo 6 de 2002.

durante en 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 disponen cada vez de mayores recursos, tanto de ingresos propios como por transferencias. Los mayores recursos por transferencias y regalías no sólo fortalecieron los fiscos locales, si no también incrementaron las posibilidades de corrupción en las entidades territoriales. El municipio de Tolú se convierte en un claro ejemplo de esta afirmación, ya que cuando comenzaron a recibir los recursos de regalías en 1994, por disposición de la Ley 141, 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 época de alta temporada y los enormes tanques petroleros en el sector de Coveñas, se convirtió en el lugar ideal 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 alteró la codicia de la gente y comenzaron a manejar los dineros a su gusto”.<sup>40</sup> En la región y en Colombia se percibe la corrupción como uno de los

---

<sup>40</sup> El Tiempo, Región Caribe, “Las regalías malditas de Tolú”, Bogotá, 2 de diciembre de 2001, p. 1-17.

problemas más graves que enfrenta el país, similar a los problemas de violencia y 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 a que tienen acceso sobre la administración, mientras a la ciudadanía en general no le llega con la misma prontitud y veracidad. Este fenómeno se denomina desde la economía *asimetría de información*.

A partir de la teoría de juegos se puede asociar la *asimetría de información* con un “problema de agencia”, en tanto el “Agente” (funcionario público) no trasmite 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 exigir rendición de cuentas a sus mandatarios o hacerle seguimiento a las inversiones públicas.<sup>41</sup> Durante el desarrollo de la presente investigación, 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. 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 son consistentes entre

---

<sup>41</sup> Federico Weinschelbaum, “El triangulo de la corrupción”, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), *Op. Cit.*, p. 4.

sí, lo que 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 detectados.<sup>42</sup> Para el caso concreto de Tolú, la disminución del bienestar social y el despilfarro se hace evidente. Un informe de la Contraloría General de la República encontró dos posibles formas de corrupción en este municipio:

Primero, a través de la contratación desordenada de obras civiles y asesorías, sin antes priorizar las necesidades 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, “ocasionando 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”.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), *Op. Cit.*, p. x.

<sup>43</sup> 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”.

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 y exigir a las autoridades políticas y administrativas una rendición de cuentas.<sup>44</sup>

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 condenas bajas.<sup>45</sup> 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 como la falta de un sistema de control interno, inexistencia actualizada de libros auxiliares de bancos, falta de contabilidad y de conciliaciones bancarias.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Caroline Van Rijckeghem y Beatrice Weder, "Corrupción burocrática: ¿qué papel juegan los salarios del sector público? Investigación empírica", Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), Op. Cit., p. 34.

<sup>46</sup> Contraloría General de la República, Op. Cit., 1999.

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 continua.<sup>47</sup> Los políticos y contratistas se arriesgaban a defraudar el erario público, al ser conocedores de los altos niveles de impunidad y, en el peor de los casos, de bajas condenas. No importaba ser sancionado, suspendido o incluso perder el cargo, siempre y cuando los actos de corrupción dejaran una renta considerable. Por ejemplo en 1994 el municipio de Tolú recibió por concepto de regalías 8.300 millones de pesos, pero antes de recibir el primer desembolso, el alcalde pignoró los recursos con dos bancos comerciales por 15.000 millones de pesos, 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 de pesos por fallas en contratación, tesorería y por irregularidades en los procesos y conciliaciones”.<sup>48</sup> 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.

---

<sup>47</sup> Los nombres de algunos de alcaldes de 1994 en adelante 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 (El Procurador Provincial de Sincelejo lo suspendió por tres meses, en noviembre de 2001). Como alcaldes encargados estuvieron Ana Fuentes, Ismael Carvajalino, María Herazo, Alfredo Ramírez, Mariano Contreras, Oswaldo Morales y Eduardo Ascencio. Cf. El Tiempo, Región Caribe, “Las regalías malditas de Tolú”, Bogotá, 2 de diciembre de 2001, p. 1-17.

<sup>48</sup> Comisión Nacional de Regalías, *Boletín de Prensa 003*, enero 27 de 2000.



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...”<sup>49</sup> En tal sentido, la falta de meritocracia en administraciones públicas como Tolú, y en menor medida en Barrancas, genera el fenómeno de la *selección adversa* o escogencia de los menos capacitados, lo que implica altos costos al erario público como resultado de la improvisación, el desconocimiento, el despilfarro y la corrupción.<sup>50</sup>

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 60.000 millones de pesos”,<sup>51</sup> de los cuales cerca de 14.000 millones fueron deudas contraídas en forma irregular. En el caso de Barrancas, la proyección de la deuda pública a

---

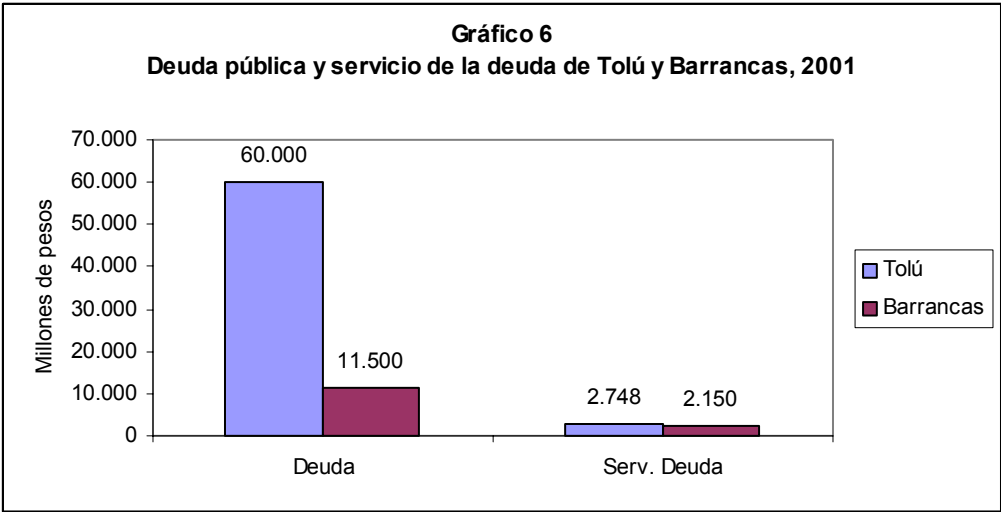
<sup>49</sup> Vicepresidencia de la República, et al., *Op. Cit.*, pp. 34 y 36.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Carta del Gobernador de Sucre, Eric Morris Taboada, dirigida al Procurador General, Fiscal General, Contralor General y Director del Departamento Nacional de Planeación, Sincelejo, mayo 23 de 2000.

diciembre de 2001 ascendió a 11.500 millones de pesos, 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 millones de pesos.<sup>52</sup>

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 egresos de los dos entes territoriales.<sup>53</sup>



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

<sup>52</sup> Plan de Desarrollo Municipal de Barrancas 2001-2003, p. 217.

<sup>53</sup> María Victoria Tirado y Mauricio Muskus, Comisión Nacional de Regalías, “Informe de visita, Gobernación de Sucre, Regalías directas municipio Santiago de Tolú”, Octubre 23 a 27 de 2000.

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 Salud) y no pagar cumplidamente a educadores y empleados de la salud municipal (205 en total), a pesar de haber recibido cerca de 20.000 millones de pesos 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 los criterios sobre inversión social no están definidos con claridad, “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...”<sup>54</sup>

*RED VER* argumentó que el manejo de las regalías por la Gobernación se caracterizaba por la falta de rendición de cuentas, ausencia de probidad, desgreño y corrupción, por lo que le propusieron a la Comisión Nacional de Regalías

---

<sup>54</sup> Ibid.

devolver al municipio la administración y ejecución de sus regalías directas.<sup>55</sup> 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 40% en términos reales y la reducción de la planta de personal en 77% (en un año se pasó de 200 a 45 empleados).

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 ejecución de recursos, que en promedio suman 15.000 millones de pesos 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”.<sup>56</sup>

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,

---

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> *El Tiempo*, Región Caribe, “Las regalías malditas de Tolú”, Bogotá, 2 de diciembre de 2001, p. 1-17.

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...”<sup>57</sup>

#### 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 poder 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 Tolú, centrando el foco de atención en los recursos que se reciben por concepto de regalías.

Al analizar los ingresos corrientes de Barrancas y Tolú se advierte una alta dependencia de las transferencias de la Nación, que se convirtieron en la principal fuente de ingresos de ambos municipios desde el momento que empezaron a recibirlas. Los ingresos por transferencias representaron 92% y 88% respectivamente de los ingresos corrientes de los dos municipios durante el

---

<sup>57</sup> César Caballero, “Cambios en la política petrolera: el turno de las regalías”, Economía colombiana y coyuntura política, Contraloría General de la República, N° 276, Bogotá, 1999, p. 117.

período 1987-2001, mientras los ingresos tributarios participaron con 5,7% y 10,4%.

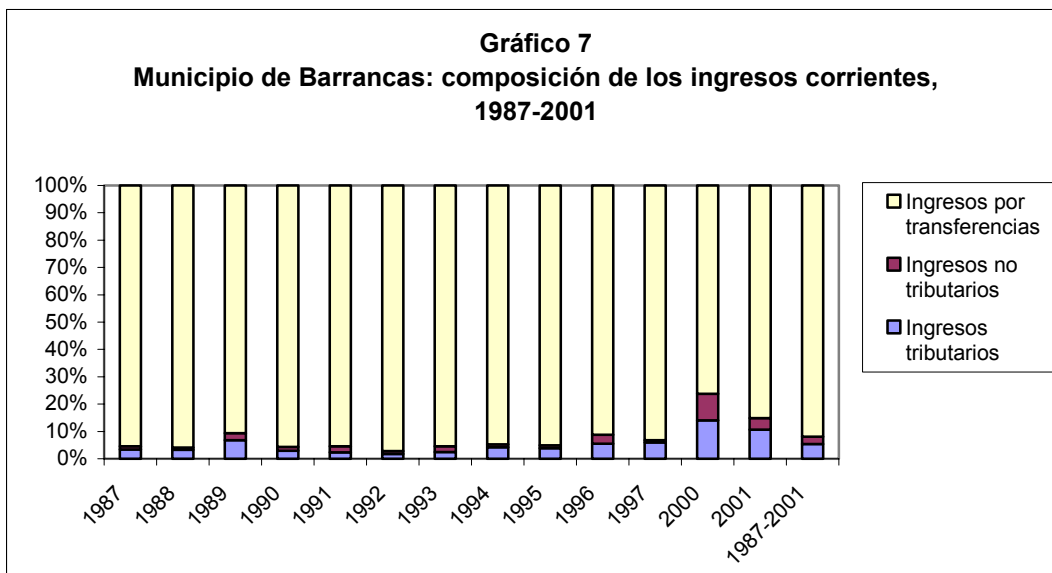
**Cuadro 10**  
**Municipio de Tolú: Déficit de funcionamiento e inversión, 1998-2000**  
(miles de pesos)

| 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.

Al no existir un eficiente y actualizado sistema tributario, esto ha facilitado la evasión de impuestos en municipios como Tolú. La forma desordenada como se han ejecutado 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 de pesos, y una deuda acumulada cercana a los 60.000 millones de pesos.

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

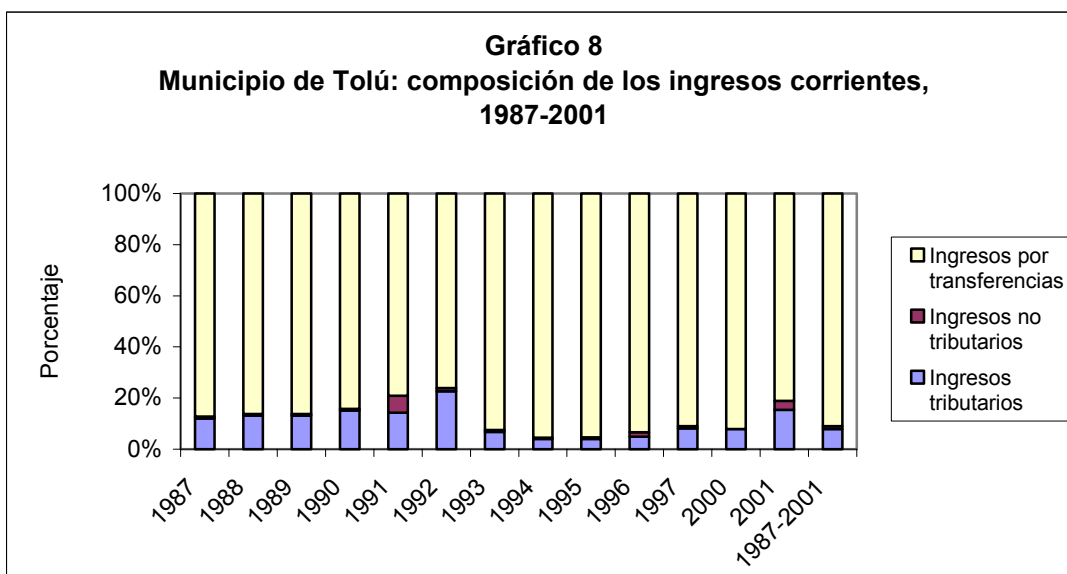


FUENTE: Banco de la República (1987-1997) y Secretaría de Hacienda del municipio de Barrancas (1998-2001).

Durante el mismo período las transferencias de Tolú tuvieron un crecimiento real promedio anual de 17%, casi tres veces más a la registrada en Barrancas (6,4%), pero en ambos casos inferior 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 de pesos respectivamente (a precios de 2000), muy superiores a los gastos de Cereté para el período 1990-2000, a pesar de que ambos presentan menor población que éste último municipio. En 2000, de estos tres municipios Tolú presentó los gastos *per cápita* más elevados (\$504.729 pesos), seguido por los de Barrancas, que representaron 95% de los primeros, y Cereté (25%). Durante el año 2001 los servicios públicos generales (en los que están incluidos los gastos de la administración general, orden público y seguridad,

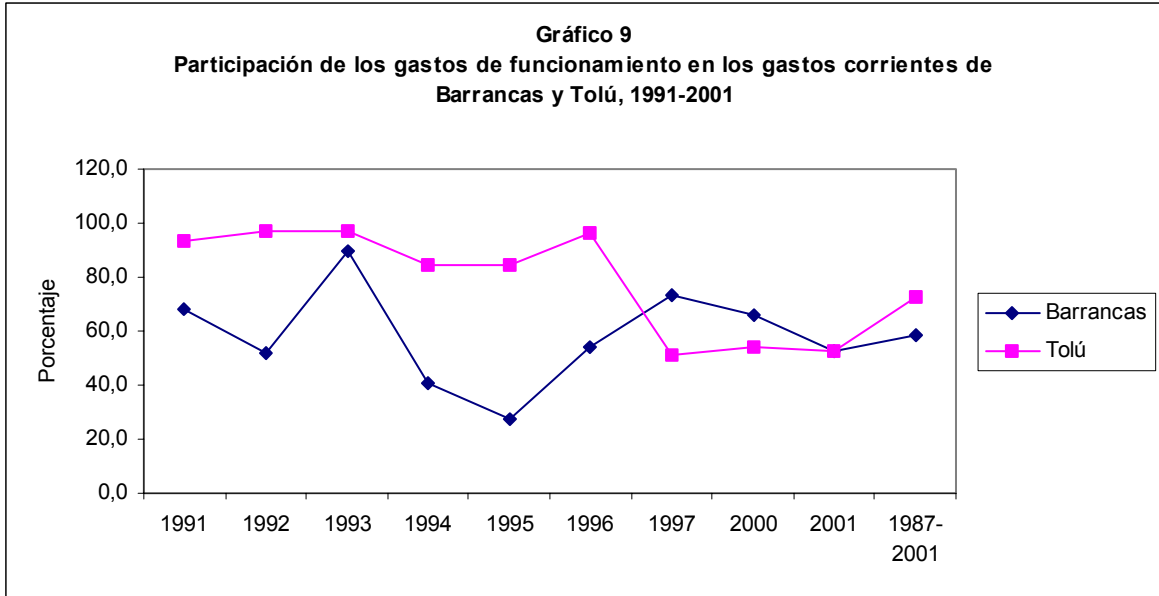
y medio ambiente) participaron con el 24% y 19% de los gastos totales de Barrancas y Tolú, mientras los gastos en salud y educación en su conjunto se movieron entre el 15% y 18%.



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

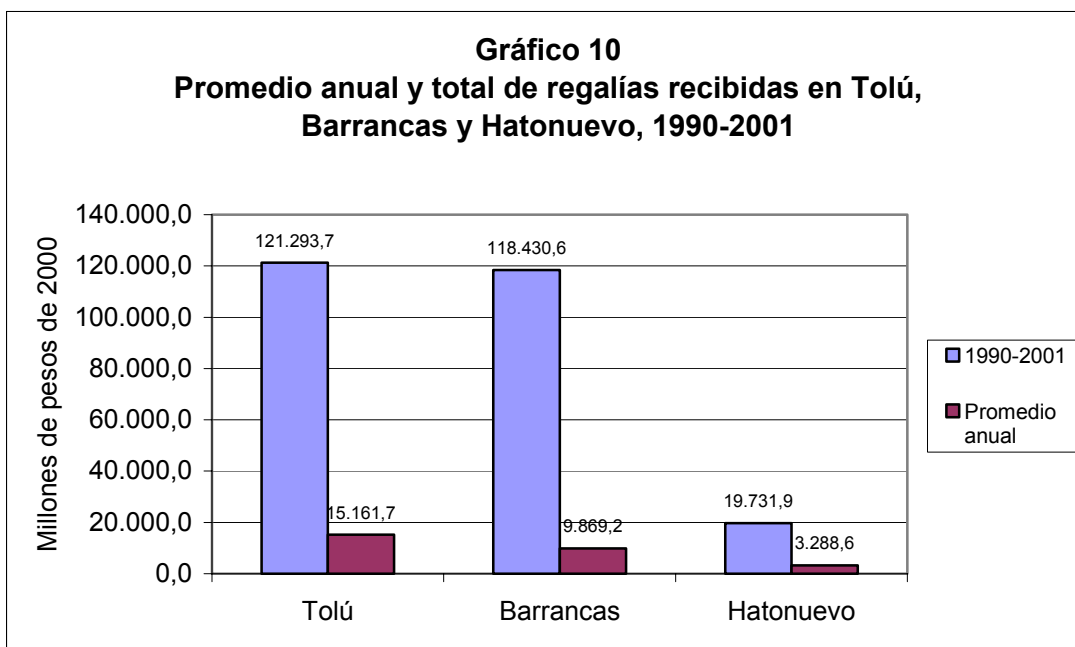
Si el análisis se hace a partir de los gastos de funcionamiento, se encuentra que en el período 1991-2001 estos presentaron una leve tendencia decreciente. En los once años, los gastos de funcionamiento de Barrancas participaron con el 58,5% de sus gastos corrientes, mientras los de Tolú representaron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





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

Hasta el 2001 Tolú, Barrancas y Hatonuevo recibieron por concepto de regalías directas cerca de 260.000 millones de pesos a precios de 2000, y en promedio, al primer municipio le llegaron 15.000 millones de pesos anuales, al segundo 10.000 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 a 64%. Se debe recordar que la llegada masiva de regalías a este municipio sucreño, generó en sus dirigentes una mentalidad caótica de contratación y despilfarro, que sumió al municipio en un endeudamiento cercano a 60.000 millones de pesos, esto es, el 50% de todos los recursos recibidos por regalías durante ocho años.



FUENTE: Cálculos del autor con base en información del D.N.P., Comisión Nacional de Regalías y las Secretarías de Hacienda de Barrancas y Tolú.

De los 20.000 millones de pesos de regalías recibidos por Tolú durante el año 2000, el 30% se destinó a cubrir el déficit fiscal del municipio (5.650 millones), 21% a pagar el servicio de la deuda (4.000 millones) y 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 mas 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 aquellas, las de Barrancas el 14% y las de Hatonuevo 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.

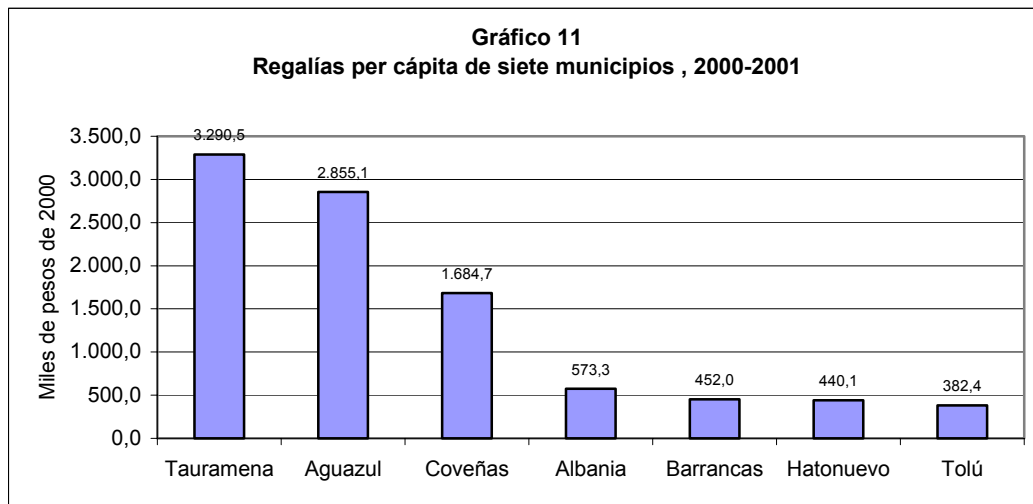
En 2001, Tolú, Barrancas y Hatonuevo tuvieron regalías *per cápita* que fluctuaron entre 382.000 y 452.000 pesos, pero al incluir los nuevos municipios de Albania y Coveñas, ambos de escasa población, se observa que sus regalías *per cápita* se elevaron a 573.000 y 1.685.000 pesos respectivamente. Pero 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 12% y 14%.

**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 (Casanare) | 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.



FUENTE: Cuadros 12 y 13.

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.

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, para así fraccionar más la distribución de regalías, atomizar la inversión a su mínima expresión y 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 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 la cual 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 de pesos cada uno (con excepción del *Planiep*).

En las entidades territoriales de Colombia y de la Costa Caribe que reciben abultados recursos de regalías, se evidencia despilfarro, desvío de recursos y frecuentes hechos de corrupción. Así mismo, se observa deficiente planificación de los proyectos, falta de control y seguimiento a las inversiones. Además, la Ley 141 de 1994 es inequitativa: cerca de 60% de los recursos de regalías directas e indirectas en el año 2000 (777.000 millones de pesos) le correspondieron a tres departamentos (Casanare, Arauca y Meta) los cuales tienen menos de 3% de la población nacional.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Contraloría General de la República, *Op. Cit.*, 2002, p. 15.

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”.<sup>59</sup>

### 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.

En términos concretos, el Contralor propone distribuir las regalías de la siguiente forma: 40% correspondería a los departamentos y municipios productores, a los municipios portuarios y a los municipios en donde existan siderúrgicas, refinerías y cementeras, destinados a mejorar las coberturas en salud, educación y

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 27.

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 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 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.

## VII. REFLEXIONES FINALES: ESTRATEGIAS ANTI-CORRUPCIÓN Y DE IMPULSO AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La corrupción es uno de los problemas fundamentales a resolver en 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 el impulso de criterios que promuevan la meritocracia en las administraciones públicas para así reducir 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 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 cuentas.<sup>60</sup>

Con respecto a las estrategias de desarrollo económico local, se pueden impulsar por lo menos dos modelos diferentes, si se toman como base el departamento de La Guajira y la actividad carbonífera: la industrialización del mineral (V. gr. la experiencia sudafricana), o a partir de la correcta y eficiente utilización de las

---

<sup>60</sup> 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", Periódicos electrónicos de IPP.



regalías. La industrialización es una posibilidad mas compleja, ya que requiere de grandes inversiones de los sectores público y privado, para convertir el carbón en gas domiciliario, metanol, alquitrán, amoníaco, fertilizantes, plásticos, fabricación de briquetas mejoradas y otros productos carboquímicos.<sup>61</sup>

En cuanto a las inversiones públicas ejecutadas con recursos de regalías, estas 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”<sup>62</sup>, 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, referida a los convenios de concesión con instituciones educativas privadas, las cuales administran alrededor de 22 escuelas y colegios del Distrito Capital. Los propósitos de la concesión son crear cupos a través de los contratos, ampliar la oferta educativa

---

<sup>61</sup> Joaquín Viloria De la Hoz, Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el departamento de La Guajira, Colombia, Doc. 97/44, ONU-CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1997, p. 48.

<sup>62</sup> Mila Freire y Richard Stren, editores, Los retos del gobierno urbano, Instituto del Banco Mundial-Alfaomega, México D.F., 2001, pp. xxviii y xxix.

pública en los estratos 1 y 2, 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 de pesos 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 Icfes.<sup>63</sup>

En términos de experiencia exitosa y de costos se referencia la información de un colegio privado costeño que albergó en 2001 cerca de seiscientos estudiantes, se ha clasificado durante varios años en el nivel “Muy Superior” de acuerdo con las pruebas del Icfes y funcionó con un presupuesto cercano a los \$1.200 millones de pesos. Este colegio tiene los niveles de pre-escolar, primaria y secundaria, se imparte el idioma inglés de manera intensiva (aunque no es colegio bilingüe), cuenta con 20 computadores en su sala de informática, excelentes laboratorios de física y química, así como una buena biblioteca.

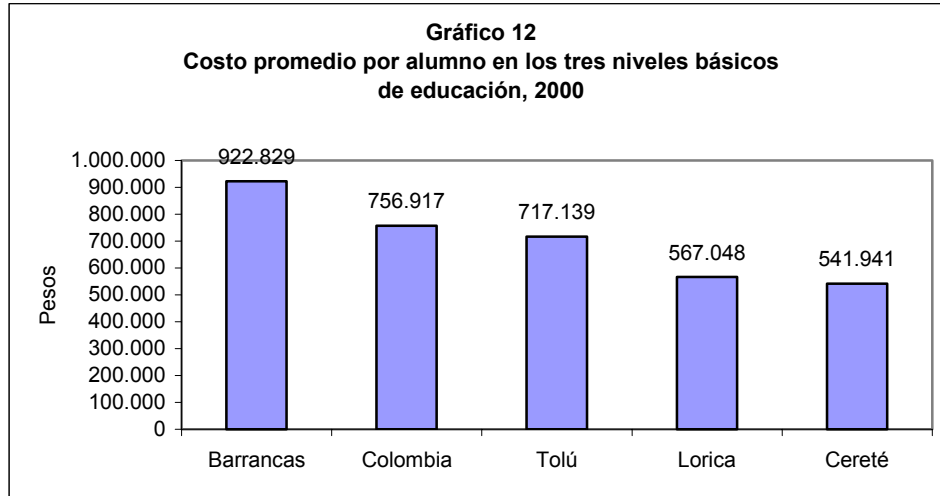
La modalidad de concesión adelantada por la Secretaría de Educación de Bogotá se podría poner en práctica en los municipios costños de Barrancas y Tolú, invitando para tal fin a comunidades religiosas de amplia experiencia educativa en el país como Jesuitas, Salesianos o Franciscanos, o con universidades o colegios privados de la región como la Universidad del Norte, los colegios Alemán y Parrish

---

<sup>63</sup> Secretaría de Educación de Bogotá, “Pliego de condiciones – Licitación pública LP-SED-011-00”, Bogotá, 2000.

en Barranquilla, Albania en El Cerrejón, y Nueva Esperanza o los de ASPAEN en Cartagena, para solo citar algunos. Se busca que el concesionario del colegio (s) 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 con 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 29%. En Barrancas cada estudiante de plantel oficial tiene en promedio un sobre costo de \$165.912 pesos 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.



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

Además de aprovechar la dotación de sus recursos propios (endógenos), las autoridades locales también deben hacer funcional a sus objetivos de desarrollo las oportunidades externas relacionadas con la proximidad de regiones dinámicas y la presencia de grandes empresas en su territorio. Para el caso de Barrancas y Tolú, estos municipios deben aprovechar al máximo las externalidades positivas que le 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,

quienes se comprometen a financiar un proyecto estratégico de impacto positivo sobre el territorio.<sup>64</sup>

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, lo que 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, horticultura, avicultura y viticultura.<sup>65</sup> 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 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 Chuquicamata). Con este convenio se buscaba racionalizar el

---

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

<sup>65</sup> Carlos Muñoz, "Estudios de caso en Chile. Programa Rancagua Emprende: una experiencia de desarrollo económico local en Chile", Gabriel Aghón et al., Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001, p. 163.

uso del agua en una región desértica e intensificar la introducción de nuevos cultivos, para lo cual *Codelco* hizo un aporte de 250.000 dólares.<sup>66</sup>

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 referidos a la construcción de acueductos regionales, alcantarillados, mini-distritos de riego, dotación y administración de colegios piloto, apoyo concreto a los microempresarios, construcción y dotación de una biblioteca pública de cobertura regional, para solo 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 el concepto generalizado de economía de enclave o actividad exportadora incrustada que se tiene de esta clase de actividades.

El economista Albert Hirschman ha criticado la costumbre de impulsar muchos pequeños proyectos, ya que esa práctica requiere escaso conocimiento de

---

<sup>66</sup> Jorge Salinas, "Estudios de caso en Chile. Concertación de actores territoriales para el desarrollo productivo. Provincia de Loa, Antofagasta", Gabriel Aghón et al., *Op. Cit.*, p. 183.

ingeniería y planeación, mientras los proyectos estratégicos necesitan mayor habilidad que 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, si no por una escasez de proyectos bien concebidos y dirigidos”.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Albert Hirschman, La estrategia del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 191.

## ANEXOS

### 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 C.D.

### 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    |
| Tolu                | 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 C.D.

### 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    |
| Tolu                | 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 C.D.



#### 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.

#### 5. Producción y exportaciones de la empresa Tolcementos, 1991-2001

(En toneladas)

| Producción // Período | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| PRODUCCION CLINKER    | 359.941 | 384.146 | 425.105 | 434.093 | 425.263 | 406.572 | 442.532 | 432.820 | 420.370 | 473.090 | 467.601 |
| PRODUCCION CEMENTO    | 299.810 | 351.097 | 363.748 | 442.827 | 394.556 | 428.470 | 437.684 | 425.402 | 432.771 | 533.673 | 454.318 |
| VENTAS NACIONALES     | 225.807 | 212.587 | 262.806 | 377.837 | 279.175 | 300.948 | 282.470 | 254.557 | 207.577 | 221.581 | 208.977 |
| VENTAS EXPORTACION    | 178.685 | 156.976 | 101.921 | 89.393  | 142.623 | 159.677 | 206.071 | 227.243 | 288.217 | 370.252 | 343.230 |
| % VENTAS NLES.        | 55,82   | 57,52   | 72,06   | 80,87   | 66,19   | 65,33   | 57,82   | 52,83   | 41,87   | 37,44   | 37,84   |
| % VENTAS EXPORT.      | 44,18   | 42,48   | 27,94   | 19,13   | 33,81   | 34,67   | 42,18   | 47,17   | 58,13   | 62,56   | 62,16   |

FUENTE: Tolcementos.

#### 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 Petroleos (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.

## 7. Producción de carbón del departamento de La Guajira, 1982-1999

(en miles de toneladas)

| Año  | Guajira | Resto país | Total Colombia | Participación |
|------|---------|------------|----------------|---------------|
| 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.

## 8. Ingresos corrientes y regalías del municipio de Tolú, 1987-2001

(millones de pesos constantes de 2000)

| VARIABLES ECONOMICAS        | 1987    | 1988    | 1989    | 1990    | 1991    | 1992    | 1993     | 1994     | 1995     | 1996     | 1997     | 2000     | 2001     |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| INGRESOS CORRIENTES         | 1.824,9 | 2.434,1 | 2.433,1 | 2.254,2 | 3.526,2 | 5.883,6 | 11.208,5 | 25.276,7 | 24.584,7 | 28.056,6 | 18.177,3 | 26.646,1 | 17.359,3 |
| Ingresos tributarios        | 219,4   | 319,2   | 319,0   | 340,4   | 502,9   | 1.330,0 | 759,0    | 997,7    | 997,5    | 1.361,4  | 1.483,3  | 2.094,4  | 2.673,2  |
| Ingresos no tributarios     | 13,2    | 15,6    | 15,6    | 13,8    | 232,2   | 76,9    | 84,3     | 140,9    | 140,9    | 493,6    | 160,8    | 0,0      | 599,1    |
| Ingresos por transferencias | 1.592,3 | 2.099,4 | 2.098,5 | 1.900,0 | 2.791,1 | 4.476,6 | 10.365,2 | 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.

## 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     | 1994    | 1995     | 1996     | 1997     | 2000     | 2001     |
|-----------------------------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| INGRESOS CORRIENTES         | 6.500,1 | 8.596,7 | 11.483,5 | 18.522,5 | 15.115,7 | 18.033,9 | 12.161,6 | 7.126,8 | 10.026,6 | 14.322,5 | 13.802,9 | 14.919,6 | 17.361,3 |
| Ingresos tributarios        | 221,4   | 281,9   | 777,3    | 545,3    | 345,7    | 321,5    | 300,1    | 296,8   | 381,6    | 788,5    | 827,4    | 2.095,5  | 1.842,7  |
| Ingresos no tributarios     | 72,6    | 72,3    | 298,9    | 256,4    | 342,5    | 192,8    | 249,6    | 79,8    | 113,5    | 476,0    | 110,4    | 1.452,6  | 748,3    |
| Ingresos por transferencias | 6.206,2 | 8.242,5 | 10.407,3 | 17.720,9 | 14.427,5 | 17.519,5 | 11.611,9 | 6.750,2 | 9.531,4  | 13.058,0 | 12.865,2 | 11.371,5 | 14.770,3 |
| Regalías                    |         |         |          | 13.515,2 | 12.253,2 | 13.756,3 | 8.757,7  | 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.

## 10. Regalías de Barrancas, Tolú y Hatonuevo, 1990-2001

(en millones de pesos de 2000)

| Municipio | 1.990    | 1.991    | 1.992    | 1.993   | 1.994    | 1.995    | 1.996    | 1.997    | 1.998    | 1.999    | 2.000    | 2.001    |
|-----------|----------|----------|----------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Barrancas | 13.515,2 | 12.253,2 | 13.756,2 | 8.757,7 | 5.361,8  | 7.262,1  | 10.566,4 | 8.865,7  | 9.290,5  | 8.434,4  | 8.830,0  | 11.536,8 |
| Hatonuevo | 0        | 0        | 0        | 0       | 0        | 0        | 2.721,4  | 3.328,3  | 3.816,3  | 2.945,7  | 3.111,6  | 3.808,2  |
| Tolú      | 0        | 0        | 0        | 0       | 19.678,8 | 21.202,8 | 23.766,2 | 14.005,6 | 4.115,1  | 10.624,2 | 20.632,0 | 7.268,6  |
| Subtotal  | 13.515,2 | 12.253,2 | 13.756,2 | 8.757,7 | 25.040,7 | 28.464,9 | 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”, Archivos de Macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1999.
- ‡! Berardinelli, José Vicente, “Marco conceptual y evolución de las regalías”, Regalías, Revista de la Comisión Nacional de Regalías, N° 3, Bogotá, 2001.
- ‡! Caballero, César, “Cambios en la política petrolera: el turno de las regalías”, Economía colombiana y coyuntura política, Contraloría General de la República, N° 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 Tolú”, 2002.
- ‡! Cárdenas, Mauricio y Roberto Steiner (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 Tolú”, 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”, Desarrollo y sociedad, No. 6, Bogotá, 1981.
- ‡! Della Porta, Donatella, Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia, s.f.
- ‡! 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 C.D.
- ‡! Echeverri, Juan Carlos y Zeinab Partow, “Por qué la justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia”, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), Op. Cit.
- ‡! Empresa Colombiana Pesquera de Tolú - Pestolú S.A., “Informe de valoración – año 2000”, Santiago de Tolú, 2001.
- ‡! Estudio socioeconómico – Proyecto nuevo municipio de Coveñas, Coveñas, 2001.
- ‡! Fals Borda, Orlando, Historia doble de la Costa – Mompo y Loba, Tomo I, Carlos Valencia editores, Bogotá, 1980.
- ‡! Fontalvo Miranda, Aldo y Jaime Mejía Barros, “Impacto de la descentralización en el desarrollo administrativo-financiero del municipio de Barrancas en el período 1991-1999”, Tesis de grado, Programa de Economía, Universidad del Atlántico, Barranquilla, 2001.
- ‡! Frank, Robert, Microeconomía y conducta, McGraw Hill, Madrid, 1992.
- ‡! Freire, Mila y Richard Stren, editores, Los retos del gobierno urbano, Instituto del Banco Mundial-Alfaomega, México D.F., 2001.
- ‡! Gerente 500, Revista del Grupo Gerente, N° 3, Edición 2000-2001, Bogotá, 2000.
- ‡! Gobernación 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”, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2001.
- ‡! Hernández Ríos, Arturo, “Programa de Desarrollo Institucional - P.D.I. Municipio de Barrancas”, Mimeo, Ríohacha, 1993.
- ‡! Hernández, María Carolina, “Las regalías directas”, Regalías, Revista de la Comisión Nacional de Regalías, N° 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”, Gabriel Aghón et al., Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001.
- ! Plan de Desarrollo del Municipio de Albania 2001-2003 – Llegó la hora, Riohacha, 2001.
- ! Plan de Desarrollo del Municipio de Hatonuevo, 2001-2003.
- ! Plan de Desarrollo Departamental de Sucre 2001-2003 – Una agenda para lo social, Sincelejo, 2001.
- ! 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”, Gabriel Aghón et al., Op. Cit.
- ! 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 y Robert Vishny, “Corruption”, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, N° 3, MIT Press, USA, 1993.
- ! Superintendencia Bancaria, información magnética sobre captaciones y cartera, 2002.
- ! Superintendencia de Puertos y Transporte, Anuario 2000, Bogotá, 2001.
- ! Tirado, María Victoria y Mauricio Muskus, Comisión Nacional de Regalías, “Informe de visita, Gobernación de Sucre, Regalías directas municipio Santiago de Tolú”, Octubre 23 a 27 de 2000.
- ! Van Rijckeghem, Caroline y Beatrice Weder, “Corrupción burocrática: ¿qué papel juegan los salarios del sector público? Investigación empírica”, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), Op. Cit.
- ! Vaughn, Robert G., “Transparencia – Los mecanismos: gobierno abierto y rendición de cuentas”, 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.
- ! Viloría De la Hoz, Joaquín, “Cereté: municipio agrícola del Sinú”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, N° 26, Banco de la República, Cartagena, 2002.
- ! Viloría De la Hoz, Joaquín, “La economía del carbón en el Caribe colombiano”, Revista del Banco de la República, Vol. LXXI, N° 848, Bogotá, 1998.
- ! Viloría De la Hoz, Joaquín, Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el departamento de La Guajira, Colombia, Doc. 97/44, ONU-CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1997.
- ! Weinschelbaum, Federico, “El triangulo de la corrupción”, Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (Compiladores), Op. Cit.

## **INDICE "DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ECONOMIA REGIONAL"**

| <b><u>No.</u></b> | <b><u>Autor</u></b>                                 | <b><u>Título</u></b>  | <b><u>Fecha</u></b> |
|-------------------|---|---|---------------------|
| 01                | Joaquín Viloria de la Hoz                           | Café Caribe: la economía cafetera en la Sierra Nevada de Santa Marta                              | Noviembre, 1997     |
| 02                | María M. Aguilera Díaz                              | Los cultivos de camarones en la costa Caribe colombiana   | Abril, 1998         |
| 03                | Jaime Bonet Morón                                   | Las exportaciones de algodón del Caribe colombiano  | Mayo, 1998          |
| 04                | Joaquín Viloria de la Hoz                           | La economía del carbón en el Caribe colombiano  | Mayo, 1998          |
| 05                | Jaime Bonet Morón                                   | El ganado costeño en la feria de Medellín, 1950 - 1997  | Octubre, 1998       |
| 06                | María M. Aguilera Díaz<br>Joaquín Viloria de la Hoz | Radiografía socio-económica del Caribe Colombiano   | Octubre, 1998       |
| 07                | Adolfo Meisel Roca                                  | ¿Por qué perdió la Costa Caribe el siglo XX?  | Enero, 1999         |
| 08                | Jaime Bonet Morón<br>Adolfo Meisel Roca             | La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926 – 1995                      | Febrero, 1999       |
| 09                | Luis Armando Galvis A.<br>María M. Aguilera Díaz    | Determinantes de la demanda por turismo hacia Cartagena, 1987-1998                                | Marzo, 1999         |
| 10                | Jaime Bonet Morón                                   | El crecimiento regional en Colombia, 1980-1996: Una aproximación con el método <i>Shift-Share</i> | Junio, 1999         |
| 11                | Luis Armando Galvis A.                              | El empleo industrial urbano en Colombia, 1974-1996  | Agosto, 1999        |
| 12                | Jaime Bonet Morón                                   | La agricultura del Caribe Colombiano, 1990-1998   | Diciembre, 1999     |
| 13                | Luis Armando Galvis A.                              | La demanda de carnes en Colombia: un análisis econométrico  | Enero, 2000         |
| 14                | Jaime Bonet Morón                                   | Las exportaciones colombianas de banano, 1950 – 1998  | Abril, 2000         |
| 15                | Jaime Bonet Morón                                   | La matriz insumo-producto del Caribe colombiano   | Mayo, 2000          |
| 16                | Joaquín Viloria de la Hoz                           | De Colpuertos a las sociedades portuarias: los puertos del Caribe colombiano                      | Octubre, 2000       |
| 17                | María M. Aguilera Díaz<br>Jorge Luis Alvis Arrieta  | Perfil socioeconómico de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (1990-2000)                        | Noviembre, 2000     |
| 18                | Luis Armando Galvis A.<br>Adolfo Meisel Roca        | El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998               | Noviembre, 2000     |
| 19                | Luis Armando Galvis A.                              | ¿Qué determina la productividad agrícola departamental en Colombia?                               | Marzo, 2001         |
| 20                | Joaquín Viloria de la Hoz                           | Descentralización en el Caribe colombiano: Las finanzas departamentales en los noventas           | Abril, 2001         |
| 21                | María M. Aguilera Díaz                              | Comercio de Colombia con el Caribe insular, 1990-1999.  | Mayo, 2001          |
| 22                | Luis Armando Galvis A.                              | La topografía económica de Colombia   | Octubre, 2001       |
| 23                | Juan David Barón Rivera                             | Las regiones económicas de Colombia: Un análisis de <i>clusters</i>                               | Enero, 2002         |
| 24                | María M. Aguilera Díaz                              | Magangué: Puerto fluvial bolivarense  | Enero, 2002         |
| 25                | Igor Esteban Zuccardi Huertas                       | Los ciclos económicos regionales en Colombia, 1986 - 2000   | Enero, 2002         |
| 26                | Joaquín Viloria de la Hoz                           | Cereté: Municipio agrícola del Sinú   | Febrero, 2002       |

- |    |                           |  |               |
|----|---------------------------|--|---------------|
| 27 | Luis Armando Galvis A.    | Integración regional de los mercados laborales en Colombia, 1984-2000  | Febrero, 2002 |
| 28 | Joaquín Vilorio de la Hoz | Riqueza y despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú | Junio, 2002   |