

# LA PARADOJA DE LAS REGALÍAS EN BARRANCAS Y TOLÚ

Por:

JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ  
(Banco de la República Sucursal Cartagena)

Pregunta:

¿cuál ha sido el impacto económico y social de las regalías en los municipios de Barrancas y Tolú durante la década de 1990?

- CONTENIDO:
- Aspectos económicos de los municipios
- Las regalías o la tragedia del dinero fácil
- Reflexiones finales

# TABLA DE CONTENIDO

1. Necesidades Básicas Insatisfechas
2. Educación
3. Aspectos económicos de los municipios
4. Las regalías o la tragedia del dinero fácil
  - A. Inversiones e irregularidades en Barrancas
  - B. Regalías y corrupción en Tolú
  - C. Situación fiscal y regalías
5. Reflexiones finales

## Necesidades Básicas Insatisfechas:

- En 20 años (1973-1993) la población con NBI en La Guajira disminuyó 29 puntos, en Colombia 35 y en Barrancas 45.
- Qué explica la mayor disminución en Barrancas? El flujo de regalías de carbón recibido desde los años 80.
- Menores NBI en La Guajira (1993): Barrancas (44%), Fonseca y San Juan (45%); en Sucre, Corozal (51%) y Tolú (57%).

# Educación

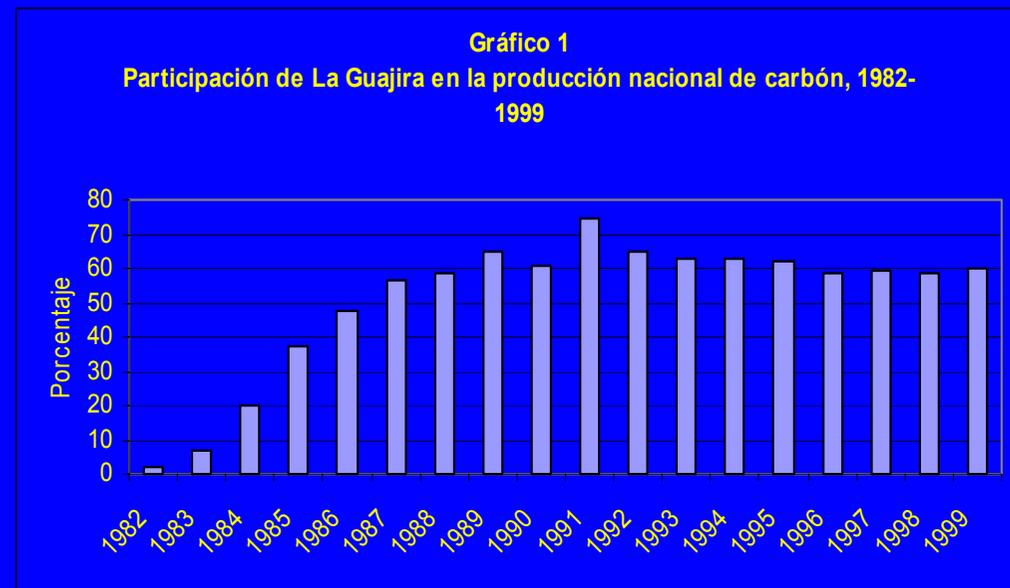
- Analfabetismo en el 2000: Tolú (36%), Colombia (10%), La Guajira (13%) y Sucre (25%).
- Exámenes del Icfes: los colegios de Barrancas se ubicaron en posiciones inferiores, comparados con los de Tolú, Albania, Fonseca y Hatonuevo.
- Colegio mejor ubicado: posición # 5.239.
- Preparación académica de los docentes por debajo de la media nacional.

## Aspectos económicos

- Barrancas: agricultura, el principal cultivo es el café (SNSM y Perijá).
- Minería: la mina de El Cerrejón fue descubierta por John May en 1864.
- En 1976 se firmó el contrato de Asociación Intercor-Carbocol para explotar el carbón y la producción inició en 1984.
- Reservas: 3.550 millones de toneladas.

# Minería

- Participación de La Guajira en la producción de carbón:
- 1982 (2%), 1991 (74%) y 1999 (60%).
- 1999 Producción de La Guajira: 20 millones tons.



- 1998: acuerdo que permite a terceros productores usar la infraestructura de transporte y embarque de carbón.
- Dic. 2000, Glencore, Anglo American y Billiton compraron la participación de Carbocol en El Cerrejón (50% del CZN).
- Enero 2002 compran el otro 50% del CZN a la Exxon-Mobil.
- CZN genera cerca de 6.500 empleos directos. En 2000 generaba el 22% de la ocupación de la PEA de La Guajira.

## Santiago de Tolú

- Sector primario: ganadería extensiva.
- Pesca industrial: Pestolú (1980), constituida a partir de una donación japonesa.
- Accinistas mayoritarios: IFI (64%), Corp. Financiera de Antioquia (10,4%) y Vikingos de Colombia (6,7%).
- Genera 64 empleos directos.
- Producción 2000: cerca de 90.000 Kgs. de pesca blanca y camarón.

- Sector secundario: una sola industria grande, Tolcemento (1964).
- Empleos: 380 directos y 110 indirectos.
- Ventas (2000): 592.000 toneladas.
- Prod. (2001): 467.601 ton. de clinker.
- Ventas totales: \$81.600 millones.
- Exportaciones: US\$ 14 millones.
- Destino de las exportaciones: Haití, Rep. Dominicana, Perú, Surinam, EE.UU., Venezuela, Antillas Holandesas.

- Actividad petrolera: el municipio cuenta con cuatro muelles petroleros, a los cuales llegan los oleoductos de Caño Limón-Coveñas, Ocesa, O.D. C. y Ecopetrol-Dol.
- Por el puerto de Coveñas se moviliza entre el 77% y el 83% del petróleo colombiano exportado, lo que genera cuantiosas regalías.
- LOS HIJOS DE LAS REGALÍAS: Hatonuevo (1998), Albania (2000) y Coveñas (2002).
- Las regalías representan por lo menos el 70% de los ingresos de estos municipios.

# Las regalías o la tragedia del dinero fácil

- Ley 141 de 1994 (ley de regalías), creó el FNR y la CNR. Diferenció los conceptos de regalías directas e indirectas (recibidas por el FNR).
- En 2000, las regalías directas recibidas por unas 400 EE.TT. fueron de \$1,4 billones, de los cuales 55% se destinaron a tres departamentos y tres municipios (Casanare, Arauca, Meta, Aguazul, Tauramena y Villavicencio).
- Es posible que en algunas regiones una parte de las regalías se esté quedando en poder de grupos armados ilegales.

- Con la corrupción, los recursos de regalías no producen los efectos multiplicadores o encadenamientos esperados.
- En Tolú las regalías se convirtieron en una especie de tragedia o externalidad negativa:
- Por el uso y abuso de estos recursos, entre 1997 y 2000 en Tolú han asesinado dos alcaldes, tres concejales y otras personas (contratistas y empleados públicos).
- Inestabilidad política: ha tenido once alcaldes entre 1996-2002; ninguno ha durado 365 días de manera continua.

# Inversiones e irregularidades en Barrancas

- Qué se ha financiado con estos recursos?
- Obras de equipamiento urbano, construcción de escuelas rurales, pavimentación de la carretera principal y dotación del hospital.
- Se creó el Fondo Municipal de Educación: becas-crédito a estudiantes universitarios (120).
- Educación pública gratuita.
- Problemas: proyectos no planeados y escaso conocimiento de los asuntos públicos.
- Ejemplo: carretera y subestaciones eléctricas.
- No se ha concretado el proyecto más importante: construir un acueducto Municipal/Regional.

# Cómo ha sido la administración pública?

- Barrancas ha gozado de estabilidad política desde la primera elección de alcalde: han terminado sus períodos, no han sido enjuiciados, no hay referencia abierta sobre corrupción (AMENAZAS).
- Hatonuevo: problemas jurídicos de los alcaldes.
- Barrancas estaría mejor administrado que Tolú: por qué? La presencia de Intercor ha sido provechosa para los municipios carboneros: no sólo por el pago de regalías e impuestos, sino por el apoyo a la comunidad, a las administraciones y a los microempresarios.
- Mejor preparación del recurso humano del M/pio.

# Regalías y corrupción en Tolú

- Corrupción: “Es el abuso de un cargo público para beneficio privado”.
- Asimetría de información como un “problema de agencia”: el “agente” (funcionario público) no trasmite información completa y oportuna al “principal” (electores o ciudadanía). Esto facilita el favoritismo, el tráfico de influencias y la corrupción, dificulta exigir rendición de cuentas.
- La corrupción distorsiona los incentivos económicos y genera desperdicio de recursos.

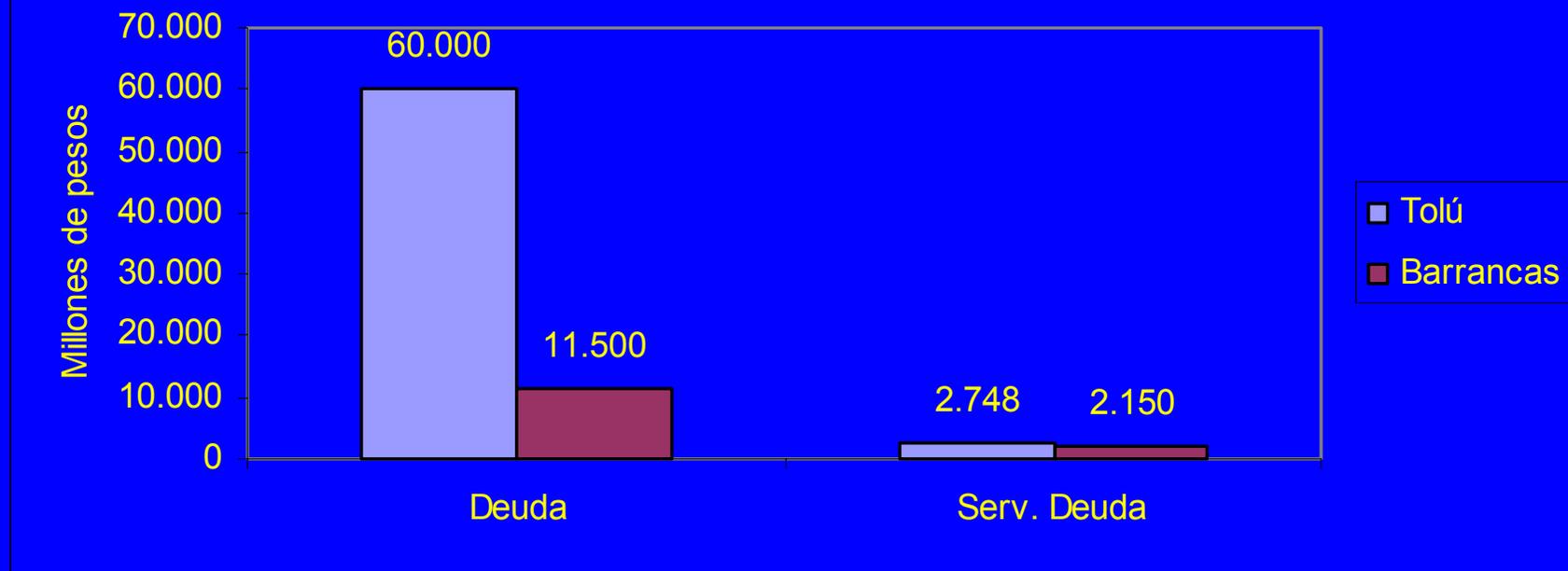
## Posibles formas de corrupción en Tolú:

- Contratación desordenada de obras civiles (doble contratación, pago de obras inconclusas);
- Abultado número de demandas contra en municipio (conciliaciones judiciales).
- Los abogados contratados no han defendido a cabalidad los intereses del municipio.
- Además, el valor de los contratos se duplicaron, no hay sist. de control interno, no se lleva contabilidad ni conciliaciones bancarias y no hay libros auxiliares de bancos (CGR).

# Qué riesgos corren los corruptos?

- Políticos y contratistas conocen los altos niveles de impunidad (o de bajas condenas).
- Importa poco ser sancionado, suspendido o perder el cargo, siempre y cuando el ilícito deje una renta considerable. El mayor riesgo está en la venganza entre corruptos.
- Regalías en 1994: \$8.300 millones; pignoración de recursos ese año: \$15.000 millones.
- En 1999 la CGR encontró irregularidades en la contratación y deudas de Tolú por \$14.000 millones, de una deuda total de \$60.000 mm.
- 1999-2001: el departamento de Sucre fue designado nuevo administrador de las regalías.

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



## Otras causas de la corrupción:

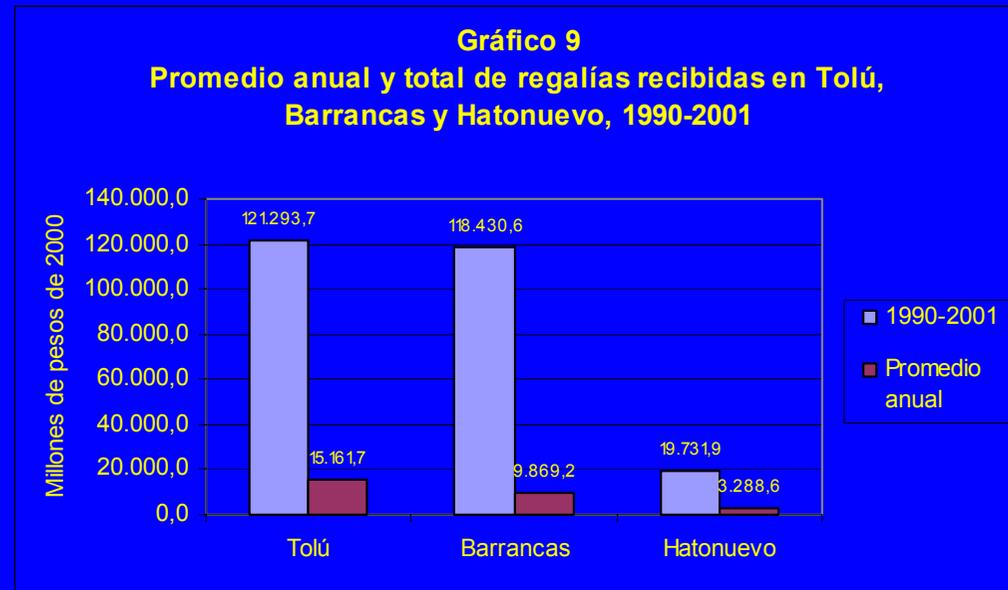
- Correlación entre falta de meritocracia y corrupción (clientelismo).
- En Tolú (y Barrancas) la falta de meritocracia genera “selección adversa”, o escogencia de los menos capacitados para la administ. pública.
- Esto implica altos costos al erario público por el desconocimiento, el despilfarro y la corrupción.
- En nov. 2001 la CNR devolvió al Mpio. la administración de las regalías directas.
- En feb. de 2002 el Gobernador de Sucre creo el municipio de Coveñas.

# Situación fiscal y regalías

- Durante 1987-2001 los ingresos corrientes de Barrancas y Tolú tuvieron una alta dependencia de las transferencias de la Nación (92% y 88% respectivamente).
- Las tasas de crecimiento real de las transferencias fueron de 17% y 6,4% anual en Tolú y Barrancas respectivamente.
- En tres años (1998-2000) el déficit fiscal de Tolú fue de \$10.400 millones.
- Gastos per cápita en 2000: Tolú (\$504.729), Barrancas (95% respecto a Tolú) y Cereté (25%).

# Regalías totales de Barrancas y Tolú

- En sólo ocho años (1994-2001), Tolú recibió más regalías que Barrancas (1984-2001).
- El promedio anual de las regalías de Barrancas fue apenas el 65% de las de Tolú.



# Municipios que más regalías recibieron en Colombia, 2000

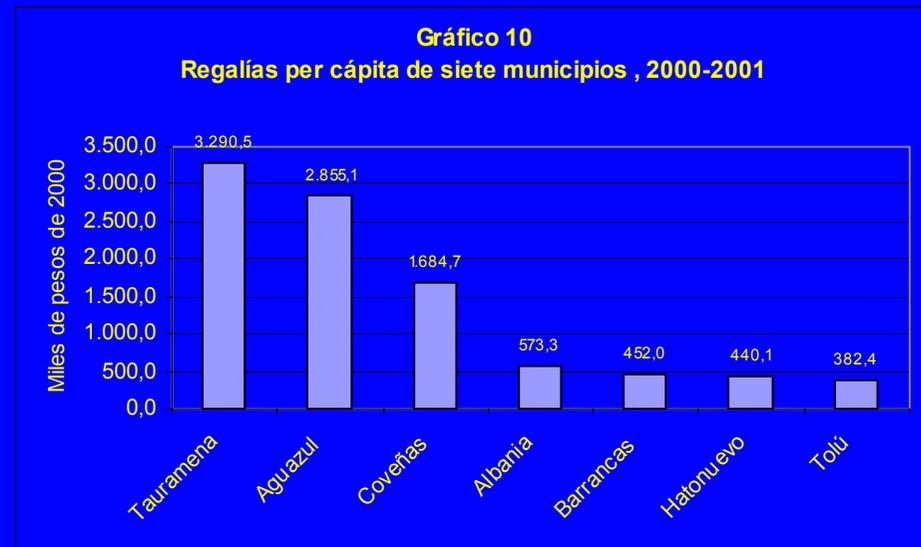
- Aguazul, Tauramena, Arauca y Villavicencio.
- Los municipios costeños (Tolú, Barrancas y Hatonuevo) recibieron menores montos.
- Tolú (33%), Barrancas (14%) y Hatonuevo (5%) de las regalías de Tauramena.

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

FUENTE: DNP.

# Regalías per cápita por municipio

- Las regalías per cápita de Coveñas son aprox. el 50% de las de Tauramena.
- Las de Tolú, Hatonuevo y Barrancas (12-14%).



# Irregularidades más comunes en el manejo de las regalías

- Obras inconclusas, innecesarias, de mala calidad.
- Dispersión de la inversión en pequeños proyectos de escaso impacto regional.
- El 85% de los proyectos regionales y el 34% de los recursos aprobados por la CNR (1995-2001) son pequeños proyectos menores de \$500 millones.
- La Ley 141 de 1994 es inequitativa: 60% de las regalías directas e indirectas del 2000 (\$777.000 millones) le correspondieron a departamentos con el 3% de la población (Casanare, Arauca y Meta).

# Ante estas irregularidades: Qué hacer con las regalías?

- La CGR ha propuesto:
- Liquidar tanto el Fondo como la Comisión Nacional de Regalías.
- Modificar la participación de las entidades territoriales en las regalías directas...
- Para extender los beneficios de las regalías a un mayor número de personas y EE.TT.
- Otras de las ideas es asignar por unos años las regalías petroleras y mineras hacia el gasto militar.

# Propuesta de la CGR sobre cómo asignar las regalías directas, 2000

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
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

## De acuerdo con la propuesta de CGR...

- De los ocho departamentos de la Región Caribe, dos disminuirían sus regalías en \$15.800 millones (Guajira y Cesar),
- Mientras los seis restantes aumentan en \$22.200 millones.
- Estas ideas deben nutrir la discusión nacional sobre el tema de regalías: una mas equitativa distribución territorial, así como instrumento jalonador del desarrollo regional/nacional.

# Reflexiones finales

- Fortalecer las veedurías ciudadanas, para exigir a sus autoridades rendición de cuentas.
- La rendición de cuentas clara y oportuna disuade la mala conducta del funcionario (y se controla la corrupción).
- Promover criterios que promuevan la meritocracia en las administraciones públicas, para reducir problemas de selección adversa.
- Una política salarial atractiva, ayuda a reclutar profesionales honestos y capaces.

- Se recomienda estudiar la experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá, y ponerla en práctica en Barrancas y Tolú:
- Convenios de concesión con instituciones educativas privadas. Propósitos?
- Crear nuevos cupos, ampliar la oferta educativa pública en estratos 1 y 2 y crear fondo de becas.
- Quienes participan en la licitación? Colegios o escuelas de categoría Superior o Muy superior.
- Presupuesto anual por establecimiento \$887 millones. Alumnos atendidos: mínimo 860 .
- En región se debe aprovechar la experiencia de comunidades religiosas, así como colegios y universidades privadas.

## Regalías, externalidades y desarrollo:

- Cooperación sector público / empresa privada.
- Barrancas y Tolú deben aprovechar las externalidades positivas que generan grandes empresas como Intercor, Ecopetrol o Tolcemento.
- Ejemplos internacionales: pactos territoriales y contratos de programa en Italia. Son acuerdos financieros entre el Gob. Central, la Admón. Local y una empresa grande. Se comprometen a financiar un proyecto estratégico para el territorio.
- En Chile, experiencias de proyectos productivos en Rancagua y Antofagasta: Codelco y Gobiernos Regionales.

# Qué proyectos estratégicos se podrían impulsar en Barrancas y Tolú?

- Con el apoyo o coordinación de las empresas petroleras y carboneras: construcción de acueductos y alcantarillados regionales, distritos de riego, colegios piloto, dotación de biblioteca pública regional, apoyo a microempresarios.
- A. Hirschman ha criticado la costumbre de impulsar muchos pequeños proyectos. Así, en Barrancas y Tolú “el desarrollo no se frena por la escasez de fondos (ahí están las regalías), si no por una escasez de proyectos bien concebidos y dirigidos”.

FIN