Colección de Economía Regional
Banco de la República

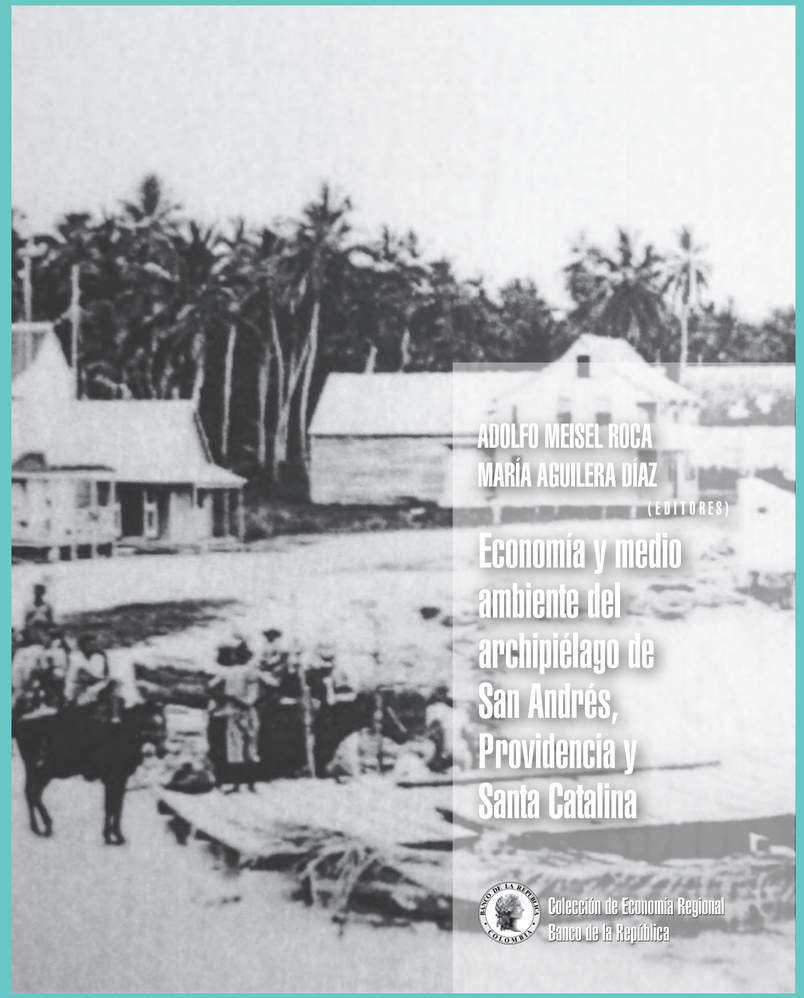
En 1997 el Banco de la República estableció el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) en la sucursal de Cartagena. El objetivo de este centro es analizar la economía nacional observando la estructura y evolución de sus principales regiones, utilizando los métodos analíticos de la economía regional, tales como las matrices de insumo-producto, convergencia, cambio y participación, y base exportadora.

Fotografía: Philip Philips

Por su posición geográfica, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sirvió durante muchos años como guía de navegación para los europeos, quienes utilizaron el mar Caribe para expandirse hacia el Nuevo Mundo durante el siglo XVI. Sus ecosistemas marinos y costeros son de gran belleza y riqueza ambiental, tanto así que en el año 2000 fueron declarados Reserva de la Biósfera por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). La base económica de su población ha sido dinámica, pasando de la agricultura como principal medio de subsistencia desde el siglo XVII y hasta mediados del siglo XX, hasta llegar al comercio y el turismo como principales actividades en la actualidad.

Dada la relevancia de este departamento colombiano, Adolfo Meisel, María Aguilera, Andrés Sánchez y Javier Yabrudy, investigadores del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), del Banco de la República, sucursal Cartagena, realizaron diversos estudios acerca de la historia, la economía, la geografía, el mercado laboral, el medio ambiente, las finanzas públicas y la violencia en el archipiélago. El propósito fundamental de este proyecto es generar conocimiento sobre este territorio, que contribuya al diseño de políticas públicas adecuadas para promover el desarrollo armónico y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Colección de Economía Regional — ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA — Adolfo Meisel Roca y María Aguilera Díaz (EDITORES)



Colección de Economía Regional
Banco de la República

EN ESTA MISMA COLECCIÓN

Adolfo Meisel Roca (editor)
La economía y capital humano de Cartagena de Indias

Adolfo Meisel Roca
María M. Aguilera Díaz (editores)
Tres siglos de historia demográfica de Cartagena de Indias

María M. Aguilera Díaz (editora)
La economía de las ciénagas del Caribe colombiano

Leonardo Bonilla Mejía (editor)
Dimensión regional de la desigualdad en Colombia

Laura Cepeda Emiliani (editora)
La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI

Andrés Sánchez Jabba
Andrea Otero Cortés (editores)
Educación y desarrollo regional en Colombia

Joaquín Viloria De la Hoz
Empresarios del Caribe colombiano: Historia económica y empresarial del Magdalena Grande y del Bajo Magdalena 1870-1930

Luis Armando Galvis (editor)
Economía de las grandes ciudades en Colombia: seis estudios de caso

Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Colección de Economía Regional
Banco de la República

Adolfo Meisel Roca
María Aguilera Díaz
Editores

Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Colección de Economía Regional
Banco de la República

Meisel Roca, Adolfo, 1954-
Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina / autores editores Adolfo Meisel Roca, María Aguilera Díaz. -- Bogotá : Banco de la República, 2016.
272 páginas ; 23 cm.
Incluye bibliografía
ISBN 978-958-664-328-3
1. Economía regional - San Andrés y Providencia (Islas, Colombia) 2. Medio Ambiente y Desarrollo económico - San Andrés y Providencia (Islas, Colombia) 3. Medio ambiente - San Andrés y Providencia (Islas, Colombia) 4. Medio ambiente - Santa Catalina (Isla, Colombia) 5. San Andrés y Providencia (Islas, Colombia) - Condiciones económicas 6. Santa Catalina (Isla, Colombia) -Condiciones económicas I. Aguilera Díaz, María Modesta, autora II. Tít.
330.986111 cd 21 ed.
A1537944
CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Banco de la República
Julio de 2016
ISBN 978-958-664-328-3

Derechos reservados
Banco de la República

Carátula
Fotografía Philip Philips
Banco de la República, San Andrés

Diseño de interiores y corrección de estilo
Banco de la República

Armada electrónica y finalización de arte
Asesores Culturales SAS

Coordinación editorial
Departamento de Servicios Administrativos
Sección de Gestión de Publicaciones

Impresión
La Imprenta Editores S. A.

CONTENIDO

IX	**Prólogo**
1	**La estructura económica de San Andrés y Providencia en 1846** Adolfo Meisel Roca
15	**La continentalización de San Andrés islas, Colombia: *panyas, raizales y turismo,* 1953-2003** Adolfo Meisel Roca
47	**Geografía económica del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** María Aguilera Díaz
117	**Raizales y continentales: un análisis del mercado laboral en la isla de San Andrés** Javier Yabrudy Vega
157	**Manejo ambiental en *Seaflower*: reserva de biósfera en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** Andrés Sánchez Jabba
191	**Treinta años de finanzas públicas en San Andrés: de la autosuficiencia a la dependencia fiscal** Javier Yabrudy Vega
235	**Violencia y narcotráfico en San Andrés** Andrés Sánchez Jabba
251	**Mapas**

PRÓLOGO

Por su posición geográfica, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sirvió durante muchos años como guía de navegación para los europeos, quienes utilizaron el mar Caribe para expandirse hacia el Nuevo Mundo durante el siglo XVI. Sus ecosistemas marinos y costeros son de gran belleza y riqueza ambiental, tanto así que en el año 2000 fueron declarados Reserva de la Biósfera por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). La base económica de su población ha sido dinámica, pasando de la agricultura como principal medio de subsistencia desde el siglo XVII y hasta mediados del siglo XX, hasta llegar al comercio y el turismo como principales actividades en la actualidad.

Dada la relevancia de este departamento colombiano, Adolfo Meisel, María Aguilera, Andrés Sánchez y Javier Yabrudy, investigadores del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), del Banco de la República, sucursal Cartagena, realizaron diversos estudios acerca de la historia, la economía, la geografía, el mercado laboral, el medio ambiente, las finanzas públicas y la violencia en el archipiélago. El propósito fundamental de este proyecto es generar conocimiento sobre este territorio, que contribuya al diseño de políticas públicas adecuadas para promover el desarrollo armónico y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En lo histórico, Adolfo Meisel analizó un informe encontrado en el Archivo General de la Nación sobre la economía del archipiélago en 1846, donde argumenta que contrario a lo encontrado hasta ahora, hasta comienzos del siglo

XIX la estructura económica de estas islas estaba basada en actividades agropecuarias (agricultura, ganadería, pesca, apicultura y silvicultura). Se cultivaba una gran variedad de productos, algunos de ellos para la exportación, como el coco y el algodón. Posteriormente, con el ascenso de las exportaciones de coco, la economía del archipiélago se volvió monoexportadora, y hasta mediados del siglo XX fue vulnerable a las fluctuaciones de su precio y problemas de su producción.

En un segundo trabajo el mismo autor muestra las principales etapas de la historia económica de San Andrés a partir de 1953, cuando se dio la declaratoria de puerto libre y se presentó el fenómeno de la alta inmigración de continentales colombianos que transformaron la economía y la sociedad, en especial en la isla de San Andrés, ya que Providencia y Santa Catalina se mantuvieron relativamente aisladas de estos cambios. Asimismo, explica el proceso de la marginalización social y económica de los raizales[1], que se convirtieron en una minoría étnica en su propia tierra, y enfatiza la importancia del fortalecimiento de las ventajas competitivas para el turismo.

Por su parte, María Aguilera estudia la geografía económica del archipiélago, iniciando con un recuento histórico de su poblamiento desde la época prehispánica, la colonización inglesa y la integración de negros, blancos e indígenas. Luego, analiza el crecimiento poblacional desde la segunda mitad del siglo XX, cuando ocurrieron las inmigraciones de colombianos continentales y extranjeros atraídos por el desarrollo del comercio y el turismo. En esta última actividad el archipiélago tiene ventajas frente a otros destinos del país por ser un conjunto de islas caribeñas, y por poseer una naturaleza de gran belleza y una población nativa con una cultura particular. También, hace un perfil del capital humano medido con los índices de educación y salud, donde, a pesar de los grandes progresos en los niveles educativos y las condiciones de vida, se observa un aumento en la pobreza. Los aspectos geográficos y ambientales son descritos en detalle para cada una de las islas, encontrando una baja calidad de sus suelos, debido a que son pocos profundos y con poca capa vegetal, así como cambios en los ecosistemas, que suelen afectar los ambientes coralinos y manglares.

Para determinar la posible existencia de una brecha en los ingresos entre la población raizal y no raizal en San Andrés, Javier Yabrudy realizó un estudio del mercado laboral que muestra cifras en favor de los raizales más

[1] El término raizal hace referencia a los nativos tradicionales del archipiélago, que comparten como lengua el creole (criollo sanandresano) y cuyas costumbres vienen dadas por el contacto entre africanos, caribeños e ingleses.

calificados, cuyos ingresos son 5% mayores comparados con los no raizales, lo cual podría ser que los raizales cuentan con un capital humano más alto. Por el contrario, la población raizal con bajos niveles de escolaridad percibe una menor remuneración y en este grupo se encuentra más de la mitad de esta población.

Para el caso del medioambiente, Andrés Sánchez hace un estudio acerca de los ecosistemas marinos y costeros del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Encuentra que han sufrido un deterioro significativo debido al aumento de los residuos a causa del crecimiento demográfico, lo que simultáneamente ocasiona una contaminación hídrica que disminuye la calidad de las playas, y una sobreexplotación de las pesquerías por la mayor demanda de alimentos. Para garantizar la sostenibilidad de esta Reserva de la Biósfera, su estudio recomienda establecer mecanismos económicos, como un esquema de pagos por servicios medioambientales, para quienes se benefician de aquellos.

Pero todo esto no es posible sin un buen manejo de las finanzas públicas que generen bienestar en la comunidad. Por ello, Javier Yabrudy analizó la evolución de la situación fiscal y financiera del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina entre los años 1980-2009. Encontró que antes de la apertura económica, iniciada en el país en los años noventa, el archipiélago tenía unas finanzas públicas sólidas por la recaudación de ingresos provenientes del impuesto a las mercancías extranjeras. Con el cambio de modelo económico y la mayor descentralización, impulsada por la Constitución de 1991, se perdió el dinamismo de la generación de recursos propios y el departamento se volvió cada vez más dependiente de las transferencias del gobierno nacional.

La baja incidencia de la violencia era una de las características del archipiélago; sin embargo, desde finales de la primera década del siglo XXI se han incrementado los homicidios. Esta problemática fue estudiada por Andrés Sánchez, quien encontró que estos hechos están relacionados con disputas de bandas criminales narcotraficantes por el control del territorio. El proceso de desmovilización de las autodefensas, en 2007, desencadenó la conformación de grupos disidentes de delincuencia organizada que decidieron controlar no solo la producción sino el transporte. La ubicación de estas islas permite conectar fácilmente a Colombia con Centroamérica, por lo que este foco geográfico se convirtió en el corredor más importante para llevar la droga a los Estados Unidos. Adicionalmente, las condiciones socioeconómicas adversas también han facilitado a la vinculación de jóvenes raizales al narcotráfico.

Los estudios contenidos en este libro tienen algunas recomendaciones para planificar el desarrollo sostenible de estas islas, que poseen una riqueza ecológica y un potencial turístico que, bien manejado, puede ser fuente de mayor bienestar para sus habitantes.

Adolfo Meisel Roca
María Aguilera Díaz
Editores

LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA EN 1846

Adolfo Meisel Roca

El autor es codirector del Banco de la República, quien agradece los comentarios de Yuri Reina, Irene Salazar y los asistentes a un seminario organizado por el Banco de la República en San Andrés, el día 13 de noviembre de 2009, en las instalaciones del Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (Infotep), donde se presentó esta investigación.

Las opiniones expuestas no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Desde el siglo XVIII y hasta fines de la década de los cincuenta la base económica de las islas de San Andrés y Providencia fue la agricultura. Entre los historiadores y geógrafos que se han ocupado del tema ha existido un relativo consenso en que hasta el ascenso de la economía exportadora del coco, después de 1850, el principal cultivo y producto de exportación fue el algodón. El objetivo de este capítulo es describir en detalle, la actividad económica de las islas antes de su especialización en el cultivo del coco. Para ello se usará un informe especial sobre San Andrés y Providencia que se encuentra en el Archivo General de la Nación y que es de una gran riqueza cuantitativa. Hasta la fecha dicho informe era desconocido para los investigadores que han tratado la historia económica del archipiélago en el siglo XIX.

En este breve ensayo se muestra que la conocida imagen de una isla monoexportadora de algodón con una economía agrícola poco diversificada no corresponde con la realidad de las islas en 1846. El análisis inicia con un recuento del movimiento de su población después de la Independencia y hasta mediados del siglo XIX. Luego, se reportan los principales empleos de la fuerza laboral de la época. Además, se hace un cálculo del producto interno bruto (PIB) de las islas, desagregando los dos sectores económicos más importantes de la época: el agrícola y el ganadero. También, se presentan los estimativos del PIB en términos per cápita. Para finalizar, se discute el valor de la riqueza material, así como la cantidad y precio de los esclavos. En síntesis, se analizará la economía de San Andrés con un detalle que hasta la fecha no se había hecho para ningún año anterior a la década de 1950.

En uno de los trabajos más completos sobre la historia económica y social de San Andrés y Providencia, Isabel Clemente (1994: 338) señaló que en un informe de Thomas de Ramery de 1793 se afirmaba que la principal actividad económica de San Andrés y Providencia era la agricultura, y dentro de esta última era preponderante la exportación de algodón. Hacia 1802 esa producción algodonera se había incrementado a 4.000 quintales anuales. De acuerdo con Clemente, el resto de la producción agropecuaria se dedicaba a la subsistencia; es decir, este era un caso muy claro de monocultivo exportador.

Por esta época, primera década del siglo XIX, además de dedicarse a las actividades agropecuarias de pan coger, los isleños estaban muy activos en el negocio del contrabando. Al respecto, el geógrafo James J. Parsons (1956: 17) señaló que:

> Se rumoraba que el mismo Gobernador O´Neille se involucró en comercio de contrabando. Un inspector de Guatemala al refutar el testimonio de O´Neille ante la Junta de Fortificaciones en Madrid, describió a San Andrés como una bodega donde se almacenaban bienes ingleses, que se contrabandeaban hacia el continente, especialmente a León en Nicaragua.

A comienzos de la era republicana la población de San Andrés y Providencia era muy escasa, pues no llegaba a los 1.000 habitantes. En efecto, en el censo de 1835 se contabilizaron 986 personas viviendo en las dos islas (Cuadro 1). Aunque entre ese censo y el de 1843 la tasa de crecimiento demográfica fue relativamente lenta, ya para el período siguiente, 1843-1851, esta se elevó bastante, pues alcanzó a ser de 7,9% promedio anual. Esto último parece un indicio de la prosperidad económica del momento.

Cuadro 1. La población de San Andrés y Providencia en las primeras décadas de la República

Año	Población	Tasa de crecimiento anual porcentaje
1835	986	
1843	1.025	0,5
1851	1.925	7,9

Fuente: censos nacionales y cálculos del autor.

En el censo de 1843 había un buen número de esclavos en San Andrés y Providencia: 261, los cuales representaron el 25,5% de la población (Cuadro 2). Sin embargo, ya para el censo de 1851, debido tanto a la prohibición para importar esclavos que estableció la República, como a la manumisión, no había sino 137 esclavos, representando el 7,2% de la población total (Cuadro 3).

Cuadro 2. Censo de población de San Andrés y Providencia, 1843

	Hombres			Mujeres			Total
	Libres	Esclavos	Total	Libres	Esclavos	Total	
San Andrés	262	95	357	273	101	374	731
Providencia	118	32	150	111	33	144	294
Total	**380**	**127**	**507**	**384**	**134**	**518**	**1.025**

Fuente: censos nacionales y cálculos del autor.

Cuadro 3. Censo de población de San Andrés y Providencia, 1851

	Hombres			Mujeres			Total
	Libres	Esclavos	Total	Libres	Esclavos	Total	
San Andrés	655	52	707	526	52	578	1.285
Providencia	319	23	342	288	10	298	640
Total	**974**	**75**	**1.049**	**814**	**62**	**876**	**1.925**

Fuente: censos nacionales y cálculos del autor.

En 1846 la mayoría de los isleños eran labradores: 56,8%; es decir, estaban dedicados a las actividades agropecuarias (Cuadro 4). Los criados representaban un 31,8%, quienes junto con los labradores sumaban el 88,6 % de la fuerza laboral activa en San Andrés y Providencia por esa época. Llama la atención que en total solo había 29 pescadores, tal vez porque en sus tiempos libres muchas personas se dedicaban a la pesca de autoconsumo, por lo que la parte dedicada al comercio de la pesca era muy pequeña. Es probable que casi el único producto del mar que se exportaba fuera el carey, que se obtenía de las tortugas que abundaban en los cayos cercanos, como Serrana, Serranilla y Roncador, entre otros. La temporada de captura de tortugas duraba seis meses, e iba desde marzo hasta agosto. Para esa actividad se usaban tres embarcaciones de entre diez y quince toneladas (Collet, 1837: 207-208). También, vale la pena destacar que en 1846 no había profesionales, abogados, médicos ni clérigos en las islas.

Cuadro 4. Ocupaciones de los habitantes en el cantón de San Andrés y Providencia en el año económico de 1845-1846

Ocupaciones	Número	Participación (porcentual)
Labradores	580	56,8
Criados	325	31,8
Empleados	32	3,1
Pescadores	29	2,8
Aserradores	14	1,4
Músicos	14	1,4
Carpinteros	13	1,3
Albañiles	5	0,5
Parteras y comadronas	3	0,3
Calafates	2	0,2
Sombrereros	2	0,2
Maestros de escuela	2	0,2
Militares	1	0,1
Total población ocupada	**1.022**	**100,0**

Fuente: censos nacionales y cálculos del autor.

La presencia de aserradores, carpinteros y calafates, 29 en total, parece ser el reflejo de una buena actividad en materia de la construcción y reparación de embarcaciones. De hecho, ningún oficio especializado lo supera en número de personas involucradas. En un informe inglés de 1837 se hace referencia a las maderas disponibles en Providencia. Más importante aún, es que se alude a las partes de los barcos que se podían hacer con esas maderas, así como aquellas piezas para las cuales no había las maderas adecuadas (Collet, 1837: 206-207).

Se había mencionado que la idea generalizada de que la economía de San Andrés y Providencia antes de la liberación final de los esclavos a comienzos de la década de 1850 se basaba casi exclusivamente en los cultivos de algodón para exportación y de otros productos para el consumo de los habitantes del archipiélago, tales como maíz, ahuyama, ñame, yuca, caña de azúcar, naranjas, entre otros (Collet, 1837: 338); sin embargo, un análisis de la información de la producción de las islas en el año 1845-1846 muestra que la economía de San Andrés y Providencia era más diversificada de lo que se había pensado y que algunos productos tenían una importancia económica mayor o similar a la del algodón.

En el Cuadro 5 se presentan los principales renglones productivos de las islas en el año corrido entre septiembre de 1845 y agosto de 1846. La abrumadora mayoría corresponde al sector de la agricultura, silvicultura, apicultura y caza. Un grupo de solo seis productos de dicho sector aportó el 75,7% del PIB total de ese año: caña de azúcar, algodón, miel, ñame, plátano y coco. Aunque el cultivo de algodón era importante, en ese año el valor de su producción no ocupaba el primer puesto de la economía local, pues ese lugar le correspondía a la caña de azúcar, con una producción anual de 5.859 pesos, que superaba ampliamente al algodón, cuya cosecha en ese mismo período fue de 3.600 pesos. De todas maneras, el algodón ocupaba aún el segundo lugar en el valor de la producción y, probablemente, era todavía el principal producto de exportación.

De acuerdo con la fuente primaria utilizada en este artículo, las exportaciones de San Andrés y Providencia en 1845-1846 fueron de 4.200 pesos, lo cual implica que buena parte de la producción agrícola se dedicaba al consumo local. Esto debía ser especialmente cierto para la caña de azúcar, de la cual se producía panela y ron. También, debía suceder con productos perecederos como el ñame y los plátanos. Quedaban, pues, una variedad de productos para exportar, como coco, algodón, miel, palo de tinte y maderas. Es decir, las islas estaban lejos de ser una economía monoexportadora, como sucedió unos años después con la consolidación de las exportaciones de coco.

Otro aspecto por destacar es que ya la producción de coco tenía gran importancia en la economía de las islas, pues en 1845-1846 representaba el 70% de

Cuadro 5. Producción y valor de la producción de la agricultura, silvicultura, apicultura, caza, ganadería y avicultura e industria en el cantón, 1845 - 1846

Ramas de producción	Producto	Cantidad producida	Medida	Valor específico		Valor total	
				Pesos	Reales	Pesos	Reales
Agricultura, silvicultura, apicultura y caza	Aguacate	1.000	Docenas				
	Ají	10.300	Docenas				
	Algodón	2.400	Arrobas	1	4	3.600	
	Anón	1.000	Docenas				
	Arroz	25	Arrobas		6	18	6
	Batata o camote	95	Cargas		2	23	6
	Café	15	Arrobas	6		90	
	Caña de azúcar	400.000	Docenas		4 docenas por ½ real	5.859	
	Coco	20.100	Docenas		1	2.512	4
	Fríjol	300	Arrobas	1		300	
	Guandú	100	Arrobas		2	25	
	Limón	60.000	Docenas				
	Maíz	1.400	Arrobas		2	350	
	Melón	1.200	Docenas				
	Maní	50	Arrobas		4	25	
	Naranja	1.800	Docenas		½	112	4
	Ñame	1.500	Cargas	2		3.000	
	Papaya	5.000	Docenas				
	Piña	70	Docenas		4	35	
	Plátano	3.600	Cargas		6	2.700	
	Sagú	25	Arrobas	3		75	
	Auyama o zapallo	300	Cargas		5	187	4
	Yuca	2.200	Cargas				
	Carey	450	Libras	4		1.800	
	Madera	13.000	Varas		1	1.625	
	Miel	700	Cántaras	5		3.500	
	Palo de tinte	125	Toneladas	10		1.250	
	Valor producción agrícola					27.089	
Ganadería y avicultura	Carne	202	Arrobas	1	4	303	
	Cuero	8	Arrobas	1		8	
	Mantequilla	10	Arrobas	2		20	
	Manteca de cerdo	200	Arrobas	1		200	
	Leche	125	Cántaras		2	31	2
	Huevo	21.000	Arrobas		1 por cada 12,5 arrobas	210	
	Valor producción ganadera					772	2
Industria	Aceite de tártago	9	Arrobas	4		36	
	Almidón	85	Arrobas	1		85	
	Valor de la producción industrial					121	
PIB						27.982	2

Fuente: Archivo General de la Nación (AGN), Gobernación de Cartagena, varios volúmenes.

las de algodón. Probablemente esto era el resultado de dos influencias: por un lado, ante la prohibición para importar esclavos, que se estableció desde el inicio mismo de la República, los agricultores debieron empezar a buscar cultivos que no fueran intensivos en mano de obra. Por otro, los precios del algodón de exportación en el mercado mundial alcanzaron su nivel más alto en la década de 1790, para luego iniciar una tendencia descendente. Mientras que en 1795 en el mercado de Nueva Orleans se cotizó la libra de algodón en 36,5 centavos de dólar, ya para 1830 ese precio había descendido a solo 8,4 centavos de dólar. También, por esa razón es probable que en San Andrés y Providencia el cultivo de algodón hubiera perdido importancia en la primera mitad del siglo XIX[1].

Las exportaciones de 1845-1846 representaron el 15% del PIB de ese año. Ello implica que San Andrés y Providencia tenían una economía mucho más abierta que la de la Nueva Granada continental, la cual tenía un índice de exportación a PIB cercano al 7%.

Las ramas de la producción que aparecen en el Cuadro 5 son la agricultura, silvicultura, apicultura y caza, la ganadería y avicultura y la industria. El total del PIB fue de 27.982 pesos; sin embargo, es evidente que falta contabilizar el aporte del autoconsumo de sectores que aparecen enumerados, pero para los cuales no se reporta el valor de su producción. Tal es el caso de la yuca, el aguacate, la papaya, el limón, el anón, el ají, el melón y la pesca. Asimismo, falta incluir el valor agregado en la construcción y reparación de embarcaciones.

Al estimar el PIB per cápita para 1845-1846, usando la población calculada para este último año, obtenemos un estimativo de 22 pesos de la época. Si se tiene en cuenta, como se mencionó, que en este estimativo no se incluyen los aportes del autoconsumo de varios productos agrícolas, ni de la pesca, o de la reparación y construcción de embarcaciones marítimas, además de otras actividades menores, podemos concluir que el PIB per cápita debía ser similar al calculado por Salomón Kalmanovitz para Colombia en esa época, es decir 24 pesos (Kalmonovitz, 2008: 33).

El informe sobre la economía de San Andrés y Providencia no se limita a la presentación de la producción anual en diferentes rubros, sino que también adelantó un inventario de la riqueza material con que contaba la isla, así como de la cantidad de esclavos y su valor (Cuadro 6).

---

[1] Hacia 1845-1846 el índice de precios del algodón en el mercado mundial había caído al 40% de su nivel de 1820, (Ocampo, 1984: 362).

Cuadro 6. Riqueza material y cantidad y precio de los esclavos en el cantón de San Andrés y Providencia durante todo el año económico de 1845-1846

Tierras	Número de fanegadas	Valor (pesos)
Tierras de cultivo	2.050	4.100
Tierras de cría	450	900
Total tierras	2.500	5.000
Edificaciones	Número	Valor (pesos)
Casas de teja en las cabeceras	6	3.500
Casas pajizas en las cabeceras	161	32.200
Casas pajizas en los campos	200	2.400
Total edificaciones	367	38.100
Embarcaciones	Número	Valor (pesos)
Embarcaciones grandes	1	250
Embarcaciones pequeñas	110	660
Total embarcaciones	111	910
Animales domésticos	Número	Valor (pesos)
Pollos	10.400	650
Gallinas ordinarias	6.300	787
Cerdos	5.500	16.500
Caballos y yeguas	208	2.080
Toros y vacas	125	1.125
Otros	No disponible	356
Total animales domésticos	22.533	21.498
Esclavos	Número	Valor (pesos)
Hombres	102	11.580
Mujeres	113	12.600
Total esclavos	215	24.180
Total	430	89.688

Fuente: AGN, República, Gobernación de Cartagena, varios volúmenes.

Quienes realizaron el inventario total de la riqueza de las islas en 1845-1846 incluyeron los bienes materiales que normalmente se relacionan en este tipo de análisis, y también agregaron los esclavos, por cuanto estos tenían un valor de mercado para sus propietarios. Los bienes de mayor participación en la riqueza de San Andrés y Providencia en dicho año fueron las viviendas particulares, con un 42,5%. Lo anterior corresponde a una regularidad empírica, observada tanto a lo largo del tiempo como del espacio. Por ejemplo, en Australia, a comienzos del siglo xxi, las viviendas representaron cerca del 65% de la riqueza privada del país.

El otro componente que pesaba bastante en el inventario de la riqueza material del archipiélago fue el de los animales domésticos, tales como gallinas, pollos, cerdos, caballos, yeguas, toros y vacas. El 76,8% del valor total lo representaban los cerdos. La ventaja que estos tienen, con respecto al ganado vacuno, es que su cría no es intensiva en pastos; por tanto, la mayor parte de la carne consumida en la isla era de cerdo, dado que su producción era más adecuada a las condiciones isleñas.

Más allá de la riqueza material, de acuerdo con el valor de mercado, el segundo componente de la riqueza de San Andrés y Providencia que aparece registrado en el informe es el de los 215 esclavos que había en ese momento. Su valor promedio era de 113 pesos de plata de la época, lo que correspondía a una suma importante. Por ejemplo, en aquel momento por el valor de un esclavo era posible adquirir en la isla trece reses.

En el Cuadro 7 se detalla el valor del inventario de los animales domésticos de San Andrés y Providencia en agosto de 1846. El segundo valor reportado de importancia es el de los caballos y yeguas, animales por los cuales los isleños sienten, aún hoy, un gran afecto. Estos debieron desempeñar un papel importante en el transporte de la época estudiada.

Cuadro 7. Inventario de animales domésticos que existen en el cantón de San Andrés al 31 de agosto de 1846

Animales	Cantidad	Valor específico		Valor total	
		Pesos	Reales	Pesos	Reales
Pollos	10.400		1/2	650	
Gallinas ordinarias	6.300		1	787	4
Cerdos	5.500	3		16.500	
Caballos y yeguas	208	10		2.080	
Gallos	200		1	25	
Capones	150		2	37	4
Toros y vacas	125	9		1.125	
Patos	125		2	31	2
Pavos	100		4	50	
Cabras y machos cabríos	70	2		140	
Gallinas de guinea	12		3	4	4
Ovejas comunes	10	2		20	
Burros	6	8		48	
Total	**23.206**			**21.498**	**14**

Fuente: AGN, República, Gobernación de Cartagena, varios volúmenes.

Como se había mencionado, el grueso de la riqueza isleña estaba representada en las casas de vivienda. Especialmente valiosas eran las casas de las cabeceras de San Andrés y Providencia, pues las de las zonas rurales tenían un valor más bajo. Mientras que una casa pajiza en el campo valía en promedio 12 pesos, en las cabeceras el valor de estas oscilaba alrededor de los 200 pesos (Cuadro 8). Mucho más costosas eran las casas de teja que había en las cabeceras y cuyo valor individual ascendía a 500 pesos; sin embargo, como solo había seis, su valor total era mucho menor al de las casas pajizas en las cabeceras. Como se registró un total de 367 casas en las islas en 1846, el promedio de personas por vivienda fue de 5,2, que es una cifra que resulta razonable para la época.

Cuadro 8. Inventario de edificaciones que existen en el cantón de San Andrés y Providencia en agosto de 1846

Tipo de edificaciones	Número	Valor promedio		Valor total	
		Pesos	Reales	Pesos	Reales
Edificios del Gobierno					
Casas de teja en las cabeceras	6	500		3.500	
Casas de teja en los campos					
Casas pajizas en las cabeceras	161	200		32.200	
Casas pajizas en los campos	200	12		2.400	
Establecimientos públicos					
Total	**367**			**38.100**	

Fuente: AGN, República, Gobernación de Cartagena, varios volúmenes.

Otro de los más importantes componentes de la riqueza del archipiélago incluido en el inventario de agosto de 1846 es el que corresponde a los esclavos: en ese año había 215, que representaban el 11,2 % de la población total (Cuadro 9). Lo primero que se debe señalar es que, si se compara por rangos de edad entre géneros, los hombres siempre alcanzaban precios mayores. Por ejemplo, los hombres menores de 40 años valían en promedio 200 pesos, mientras que las mujeres costaban solo 150 pesos, en promedio. Sin embargo, las mujeres eran más numerosas, y además más jóvenes. En efecto, había un 10% más de mujeres. Asimismo, mientras que el 63,7% de las mujeres era menor de 40 años, en el caso de los hombres ese porcentaje era de solo el 31,4%. Esto explica por qué el valor total de las mujeres fue ligeramente mayor que el de los hombres.

Cuadro 9. Número y valor de los esclavos que existen en el cantón de San Andrés y Providencia en agosto de 1846

Esclavos según género y edad		Número	Valor de cada uno (promedio)		Valor total		Intereses de este capital	
			Pesos	Reales	Pesos	Reales	Pesos	Reales
Hombres	Menores de 40 años	32	200		6.400		320	
	De 40 a 60 años	28	125		3.500		175	
	Mayores de 60 años	42	40		1.680		84	
Total hombres		**102**	**114**		**11.580**		**579**	
Mujeres	Menores de 40 años	72	150		10.800		640	
	De 40 a 60 años	31	50		1.550		77	4
	Mayores de 60 años	10	25		250		12	4
Total mujeres		**113**	**112**		**12.600**		**730**	

Fuente: AGN, República, Gobernación de Cartagena, varios volúmenes.

Otro aspecto por destacar es que para todos los esclavos el precio promedio iba bajando con la edad. En el caso de los hombres, al pasar de los 40 años el precio bajaba de 200 a 125 pesos, y los mayores de 60 valían en promedio 40 pesos. De igual manera sucedía para las mujeres.

Por último, se debe resaltar que el rendimiento del capital económico representado en los esclavos era favorable para sus propietarios, pues recibían una rentabilidad que estaba entre 5%, para los hombres, y 5,8%, para las mujeres, lo cual para la época era bastante bueno, especialmente porque los precios eran estables.

El análisis detallado de la producción de San Andrés y Providencia en el año 1845-1846 revela que la economía era mucho más diversificada que lo que se deducía de la información fragmentada con la cual se contaba hasta ahora. Por tanto, con estos nuevos hallazgos se abandona la imagen de una producción monoexportadora de algodón que dio paso, después de 1851, a la era del coco, y que duró hasta comienzos de la década de 1950[2]. Contrario a lo sucedido durante la hegemonía del coco, ya para mediados de la década de 1840 la participación del algodón en la producción agropecuaria se había

[2] Para un análisis de la economía de San Andrés y Providencia en la era del coco, véase Adolfo Meisel Roca (2005); también, consúltese Vollmer (1997), Parsons (1956) y Abello y Mow (2008).

reducido mucho, hasta el punto de ser uno más entre varios productos que se destinaban al mercado internacional y otros que se consumían casi que exclusivamente en la isla, como el ñame o los cerdos.

También, es necesario señalar que por esta época la población de las islas tenía un estilo de vida de muy buena calidad. Esto se debía, en parte, a los buenos ingresos y a la baja densidad de población, lo cual facilitaba el acceso a los recursos de la pesca y la agricultura de subsistencia. La oferta alimenticia variada y rica en proteínas se tradujo en una excelente alimentación, que permitió que a comienzos del siglo xx los isleños fueran los colombianos con mayor estatura. Para los nacidos en el quinquenio 1905-1909, la estatura promedio de los habitantes de San Andrés y Providencia, de 1,68 cm, fue la más alta del país y superaba el promedio nacional en 8 cm (Meisel y Vega, 2007: 156).

La importancia de que la economía de San Andrés y Providencia fuera bastante diversificada en las primeras décadas de vida republicana es que ello la hacía menos vulnerable a las bruscas fluctuaciones económicas que caracterizan a los países y regiones dependientes de un monocultivo. Nótese que, poco tiempo después, y hasta mediados del siglo xx, las fluctuaciones en el precio del coco, y los problemas de la producción, como las ratas que deterioraron los cocoteros en algunas épocas, y junto con las sequías, fueron una fuente de inestabilidad económica.

Referencias

Abello, Alberto; Mow, June Marie (2008). "San Andrés, nuestra ciudad insular", *Credencial Historia*, edición 228, diciembre.

Clemente, Isabel (1994). "El Caribe insular: San Andrés y Providencia", en Adolfo Meisel Roca, *Historia económica y social del Caribe colombiano,* Ediciones Uninorte, Bogotá.

Collett, Carl Federik (1837). "On the Island of Old Providence", *Journal of the Geographical Society of London*, vol. 7.

Kalmanovitz, Salomón (2008). *Consecuencias económicas del proceso de independencia en Colombia,* Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

Meisel, Adolfo (2005). "La continentalizacion de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo", en María Aguilera (ed.), *Economías locales del Caribe colombiano: Siete estudios de caso,* Banco de la República, Colección de Economía Regional, Bogotá.

Meisel, Adolfo; Vega, Margarita (2007). *La calidad de vida biológica en Colombia: antropometría histórica, 1870-2003,* Banco de la República, CEER, Cartagena.

Ocampo, José A. (1984). *Colombia y la economía mundial, 1830-1910,* Siglo XXI Editores, Bogotá.

Parsons, James J. (1956). *San Andrés and Providencia, English Speaking Islands in the Western Caribbean,* University of California Press, Berkeley y Los Angeles.

Vollmer, Loraine (1997). *La historia del poblamiento del Archipiélago de San Andrés, Vieja Providencia y Santa Catalina,* Ediciones Archipiélago, San Andrés.

LA CONTINENTALIZACIÓN DE SAN ANDRÉS ISLAS, COLOMBIA: PANYAS, RAIZALES Y TURISMO, 1953-2003

Adolfo Meisel Roca

El autor es miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Una primera versión se presentó en la 35th Annual Conference of the Association of Caribbean Historians, San Juan, Puerto Rico, 28 de abril al 2 de mayo de 2003. El autor agradece los comentarios de Rodolfo Segovia, Haroldo Calvo, Alberto Abello Vives y María Aguilera. Asimismo, la colaboración de Alicia Gordillo, Piedad González, Emilia Hernández y Ovidio Howard, del Banco de la República en San Andrés. También, agradece la generosidad de los habitantes de la isla que se reunieron con el autor en noviembre de 2002 para explicarle los problemas de la isla: Pastor May, Elizabeth Jay-Pang, Randy Bent, Adriana Santos, Darío Henao, Ana María Fajardo, Emilio Zogby, Felipe Laverde, Emiliana Bernard, Benito Sosa, Silvio Casagrande, Rixcie Newball, Julia Wilches, Francisco Avella, Raul Fabio Huffington y Carlos Alberto Ramírez. Hubo muchos otros sanandresanos con los cuales conversó en los días en los que estuvo en la isla haciendo el trabajo de campo, taxistas, lancheros, carperos, vendedores ambulantes, meseros, dependientes de comercio, que enriquecieron su visión de la economía local y cuyos nombres le hubiera gustado haber dejado registrados, pero nunca los supo.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

POEMA CI

La criatura de isla paréceme, no sé por qué, una criatura distinta. Más leve, más sutil, más sensitiva.

Si es flor, no la sujeta la raíz; si es pájaro, su cuerpo deja un hueco en el viento; si es niño, juega a veces con un petrel, con una nube…

La criatura de isla trasciende siempre al mar que la rodea y al que no la rodea.

Va al mar, viene del mar y mares pequeñitos se amansan en su pecho, duermen a su calor como palomas.

Los ríos de la isla son más ligeros que los otros ríos. Las piedras de la isla parece que van a salir volando…

Ella es toda de aire y de agua fina. Un recuerdo de sal, de horizontes perdidos, la traspasa en cada ola, y una espuma de barco naufragado le ciñe la cintura, le estremece la yema de las alas…

Tierra firme llamaban los antiguos a todo lo que no fuera isla. La isla es, pues, lo menos firme, lo menos tierra de la Tierra.

Dulce María Loynaz
Poemas sin nombre (2000)

Las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Colombia) están ubicadas a 180 kilómetros de la costa de Centroamérica y a 750 kilómetros de la Colombia continental (Parsons, 1954: 11). Tanto por su ubicación como por su historia (íntimamente ligada con la del Caribe inglés), la cultura, la religión y las características lingüísticas de las islas son diferentes a las del resto de Colombia.

Hasta bien entrado el siglo XX las interacciones económicas y culturales del archipiélago de San Andrés con el continente colombiano fueron muy limitadas. Por tanto, los descendientes de los plantadores y esclavos provenientes de Jamaica que poblaron las desiertas islas a final del siglo XVIII pudieron conservar su identidad cultural, a pesar de que eran ciudadanos de un país abrumadoramente católico y en buena medida culturalmente hispánico. Sin embargo, las cosas cambiaron de manera asombrosa después de 1953, en especial para San Andrés, cuando el archipiélago fue declarado puerto libre y a los turistas colombianos se les permitió un cupo libre de aranceles para los artículos extranjeros que compraran en la isla.

Entonces, desde finales de la década de 1950 miles de colombianos empezaron a viajar a la isla atraídos por la posibilidad de comprar artículos extranjeros libres de los elevados aranceles que eran usuales en la época. Adicionalmente, durante unos días podían gozar de este recién descubierto paraíso caribeño[1].

Declararla puerto libre implicó no solo la llegada de miles de turistas, sino también de miles de inmigrantes del resto de Colombia y del extranjero, principalmente árabes y algunos judíos. Como resultado, los habitantes locales, que en la actualidad se identifican como *raizales*, que se fueron transformando en una minoría en su propia tierra. En contraste, los colombianos continentales (*panyas*[2], para los nativos), se han convertido en una mayoría que domina los principales renglones económicos.

---

[1] Para poder ingresar al continente las mercancías compradas en San Andrés era obligatorio quedarse unos días en la isla. En un inicio la estadía mínima era de tres días, aunque hubo varias modificaciones y algunos períodos en los cuales se exigieron hasta cinco días (Sandner, 2003: 333).

[2] El termino *panya* viene del inglés *spanish man*, es decir, alguien que habla español.

El objetivo de este capítulo es estudiar la historia económica de San Andrés a partir de 1953, cuando el proceso de continentalizacion de la sociedad y cultura de la isla se inició y la hizo cada vez más parecida al resto de Colombia en términos culturales y hasta 2003. Se busca que este análisis pueda ser útil para todos aquellos colombianos que están interesados en que muy pronto se tomen las acciones necesarias para resolver la profunda crisis económica, social y sobre todo cultural en que se encuentra San Andrés[3].

1. Antecedentes históricos sobre el poblamiento de San Andrés y Providencia, 1629-1953

La ausencia de evidencia arqueológica acerca del poblamiento prehispánico del archipiélago de San Andrés parece indicar que en esa época las islas estuvieron despobladas, aunque es probable que fueran usadas como bases temporales por los indios miskitos para la pesca, los cuales vivían en la costa de Centroamérica.

Las islas aparecieron por primera vez en los mapas europeos en la década de 1510[4]. Los españoles mostraron poco interés en poblarlas (Parsons, 1992: 187). Fue solo un siglo más tarde cuando un grupo de puritanos ingleses se estableció en forma permanente en la isla que bautizaron con el nombre de Providencia, y que los españoles habían llamado Santa Catalina.

La investigadora Isabel Clemente ha propuesto una periodización para la historia del archipiélago de San Andrés con base en la orientación principal de su economía a lo largo del tiempo (Clemente, 1994). Para Clemente los tres períodos más relevantes de la historia económica de las islas han sido: 1) la era de las exportaciones de algodón, de la década de 1620 hasta 1853; 2) el siglo de las exportaciones de coco, 1853-1953, y 3) el puerto libre, a partir de 1953. Para nuestros fines esta periodización es bastante útil, razón por la cual se usarán los dos primeros subperíodos para organizar esta sección del trabajo.

Es bueno señalar que en cada uno de los subperíodos propuestos por Clemente las islas tuvieron comportamientos demográficos distintos como resultado de los diferentes requerimientos laborales de su economía. Por esa razón, a continuación se analizará el comportamiento de la población del archipiélago.

---

[3] No se estudiará el caso de Providencia, ya que no se convirtió en un centro para el comercio de importación en la era del puerto libre y, por tanto, no atrajo ni turistas ni inmigrantes en grandes cantidades. Esto le permitió mantener su identidad cultural y su estructura económica.

[4] Información suministrada por el historiador Rodolfo Segovia.

No existe información sistemática sobre la población de San Andrés y Providencia antes de 1793. Desde esta última fecha y hasta 1851 la población de San Andrés se expandió de 393 habitantes a 1.275; es decir, un crecimiento anual del 2,0% (cuadros 1 y 2 y Gráfico 1).

Cuadro 1. Población de San Andrés y Providencia, 1793- 1999

Año	San Andrés	Providencia	Total
1793	393	32	425
1835	644	342	986
1843	731	294	1.025
1851	1.285	640	1.925
1870	---	---	3.530
1912	3.124	1.924	5.048
1918	3.653	2.300	5.953
1938	4.261	2.267	6.528
1951	3.705	1.970	5.675
1964	14.413	2.318	16.731
1973	20.359	2.624	22.983
1985	32.861	3.654	36.515
1993	56.361	4.679	61.040
1999	64.801	5.077	69.878

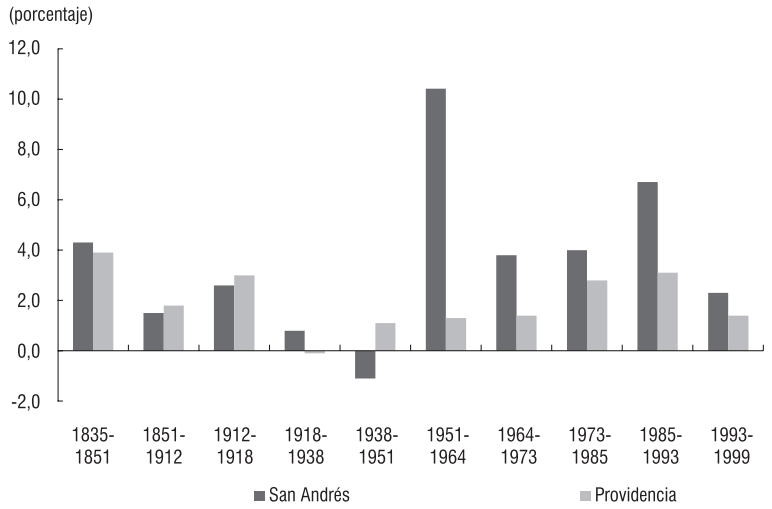
Nota: las cifras para 1993 corresponden a la población ajustada por cobertura, lo cual representa un aumento del 21,9% sobre la población censada en ese año. Para 1999 se usó ese mismo parámetro de ajuste.
Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (1986; para 1793-1973) y DANE (varios años; para 1985- 1999); cálculos del autor.

Cuadro 2. Tasa de crecimiento promedio anual de la población de San Andrés y Providencia

Período	San Andrés	Providencia
1835-1851	4,3	3,9
1851-1912	1,5	1,8
1912-1918	2,6	3,0
1918-1938	0,8	-0,1
1938-1951	-1,1	-1,1
1951-1964	10,4	1,3
1964-1973	3,8	1,4
1973-1985	4,0	2,8
1985-1993	6,7	3,1
1993-1999	2,3	1,4

Fuente: cálculos del autor.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento promedio anual de la población de San Andrés y Providencia, 1835-1999



Fuentes: IGAC (1986; para 1793-1973) y DANE (varios años; para 1985- 1999); cálculos del autor.

En el siguiente subperíodo el crecimiento de la población cayó al 1,1% anual. Hay al menos dos razones para ello. La primera es que en la era del coco (1853-1953) los requisitos laborales no eran muy elevados, ya que se trata de un tipo de agricultura intensiva en tierra; sin embargo, cuando las exportaciones entraron en crisis a fines de la década de 1920, se produjo una emigración. Como resultado, la población de 1951 fue similar a la de 1918.

Al declarase el puerto libre en 1953 se crearon nuevas oportunidades económicas en el comercio, el turismo y las actividades económicas conexas. Por ello, el crecimiento de la población se elevó, alcanzando una tasa anual de 6,5% entre 1951 y 1993.

Aunque solo han pasado unos pocos años después del fin de la era del puerto libre, la evidencia apunta hacia una caída en la tasa de crecimiento de la población, la cual entre 1993 y 1999 fue de 2,3%, y lo más probable es que aún esté bajando, debido al poco dinamismo de la economía insular.

1.1 La era de las exportaciones de algodón, 1620-1853

Una fría mañana de febrero del invierno de 1631 cerca de cien puritanos ingleses navegaron desde el puerto de Londres a bordo del Seaflower con destino al Nuevo Mundo. Atravesaron el Atlántico para finalmente arribar

a Providencia. El año anterior se habían formado en Inglaterra dos corporaciones puritanas para establecer sendas colonias en América, una en Massachussets y la otra en Providencia.

De acuerdo con la historiadora estadounidense Karen O. Kupperman: "La colonia de la isla de Providencia atrajo el mismo tipo de puritanos que Nueva Inglaterra; tanto los promotores como los colonos deseaban establecer una sólida comunidad religiosa en la Indias" (1995: 1).

Los promotores de la Providence Island Company eran un distinguido grupo de hombres de negocio y lideres puritanos, muchos de los cuales luego fueron reconocidos opositores de Carlos I. Entre ese grupo se encontraban John Pym, Earl de Warwick y su hermano Lord Holland, Lord Brooke, Sir Gilbert Gerard, Lord Robartes, Sir Benjamín Rudyerds, entre otros (Newton, 1985: 6).

Aunque la existencia de la colonia puritana de Providencia fue breve, su evolución fue muy diferente de la de Massachussets. Unos pocos años después de su arribo los puritanos caribeños se encontraban envueltos en una intensa disputa interna que afectaba las perspectivas de sobrevivencia de la colonia[5]; sin embargo, estas disputas eran solo los síntomas de problemas más profundos.

Karen O. Kupperman (1995: 191) sostiene que la razón por la cual fracasó la colonia de Providencia fue que sus promotores puritanos insistieron en un diseño institucional que era deficiente. En particular, Kupperman resalta tres instituciones que funcionaron de manera diferente en Nueva Inglaterra en comparación con la colonia del Caribe. En el caso de Massachussets, a diferencia de Providencia:

1. los colonos eran propietarios de la tierra que trabajaban
2. los gobernadores y funcionarios no eran nombrados desde Londres
3. los soldados profesionales no eran un grupo influyente

Además, Kupperman sostiene que los puritanos de Providencia tomaron una ruta distinta cuando se les negó el derecho a la propiedad de la tierra y, por tanto, decidieron invertir en la compra de esclavos, algo que no estaba ocurriendo en otras colonias inglesas en América por esa época. Ya para 1637 los esclavos representaban cerca del 50% de la población de Providencia (Newton, 1985: 211).

---

[5] A comienzos de 1635 había más de 500 pobladores blancos en Providencia: 500 hombres, 40 mujeres y algunos niños (Parsons,1992: 191).

Aunque Karen Kupperman argumenta que la introducción de la esclavitud en Providencia fue el resultado de un diseño institucional errado de esa colonia, la negativa de sus promotores para otorgarles la propiedad de la tierra a los colonos, se puede entender mejor en un ensayo reciente de los historiadores económicos Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff (2002) que resulta útil para ofrecer una interpretación alternativa.

Engerman y Sokoloff (2002: 3) sostienen que muchas instituciones, como por ejemplo la esclavitud, no son simplemente variables exógenas que imponen los colonizadores, sino que ellas están determinadas en buena medida por la dotación inicial de factores. El interés de estos autores en el tema surgió del hecho de que la trayectoria de varias colonias inglesas en el Nuevo Mundo que recibieron el sistema legal y la cultura anglosajona fue muy diferente. Por tanto, el protestantismo y la cultura inglesa no parecerían ser la clave para las diferencias en los desarrollos posteriores de las colonias.

Para Engerman y Sokoloff la razón por la cual en algunos lugares del Nuevo Mundo se introdujo la esclavitud fue que la dotación inicial de factores, sobre todo los climas y suelos, los hacía apropiados para el cultivo de productos que se caracterizan por ser de economía de escala en la producción, tales como el azúcar y el algodón. La esclavitud trajo como resultado una gran desigualdad en los niveles de ingreso, capital humano, riqueza y poder político, que luego contribuyó a reforzar la trayectoria divergente de esas economías.

A pesar de que los puritanos del Seaflower tenían la misma religiosidad, cultura y ética del trabajo que los del Mayflower, los primeros pronto se vieron enfrentados con una situación en la cual la lógica económica hacia conveniente la importación de esclavos para el cultivo de algodón[6].

Había una circunstancia adicional que terminaría de enredar las perspectivas de Providencia. Debido a que la isla estaba cerca de las rutas de navegación de los barcos españoles, los puritanos pronto se vieron involucrados en el muy rentable negocio de la piratería, con la anuencia de los promotores de la colonia. Esta circunstancia llevaría finalmente a la desaparición de este proyecto puritano en el Caribe, ya que las autoridades españolas tomaron la decisión de eliminar ese enclave inglés para poder garantizar la seguridad de sus barcos.

---

[6] La colonia de Massachussets no estuvo exenta de problemas. En 1641 se planeaba enviar de Massachussets a Providencia 15.000 colonos, debido a la fuerte depresión económica que desde 1638 se había presentado en la colonia norteña; sin embargo, los primeros puritanos que llegaron de Norteamérica a Providencia en 1641 se encontraron con que los españoles habían tomado el control del archipiélago y el plan se abandonó (Sandner, 2003: 102).

El 6 de mayo de 1641 una flota compuesta por once barcos y dos mil hombres, entre soldados y marineros, bajo el mando del capitán Francisco Díaz Pimienta, zarpó de Cartagena hacia Providencia con el propósito de eliminar la incómoda presencia inglesa en un sitio tan cercano a las costas del territorio español (Segovia, 2002).

El 24 de mayo las tropas españolas derrotaron la resistencia de los pobladores puritanos y capturaron a 350 de ellos. Estos últimos serían luego embarcados hacia el puerto de Cádiz, mientras que los 381 esclavos decomisados se enviaron a Cartagena de Indias para ser vendidos (Segovia, 2002: 123).

Después de 1641 los españoles mantuvieron un pequeño destacamento en Providencia para evitar que fuera repoblada por los ingleses; sin embargo, después de 1670 los españoles retiraron la tropa y las islas estuvieron despobladas por más de 50 años, hasta que fueron repobladas por colonos de Jamaica, Escocia e Irlanda (Clemente, 1994: 336).

Estos pobladores estaban dedicados a la extracción de maderas, cultivo de algodón con esclavos y a la captura de tortugas, productos que se exportaban a Europa.

Después del Tratado de Versalles en 1783, los españoles tenían el firme propósito de expulsar a los pobladores ingleses ubicados en varios enclaves en Centroamérica y su costa. Sin embargo, los habitantes de San Andrés y Providencia pidieron un permiso especial para quedarse, con la condición de que se convertirían al catolicismo y declararían su lealtad a la Corona española (Eastman, 1992). Esos pobladores estaban ubicados principalmente en San Andrés (Cuadro 1, p. 21).

1.2 La era de las exportaciones de coco, 1853-1953

Cuando la mayor parte de la América hispana se independizó a comienzos del siglo XIX, San Andrés y Providencia declararon su lealtad a la Gran Colombia el 23 de junio de 1822 (Eastman, 1992). Sin embargo, hasta 1853, cuando se acabó la esclavitud en las islas, muy pocas cosas cambiaron en su economía y sociedad. Hasta esa fecha se continúo exportando algodón cultivado con esclavos del cual eran propietarios una minoría blanca que hablaba inglés.

Con la abolición de la esclavitud en la Nueva Granada en 1851 las cosas empezaron a cambiar en el archipiélago, ya que este tuvo que aceptar esa realidad, aunque lo hizo con algún retraso, ya que solo fue en 1853 cuando se hizo efectiva la manumisión.

Con posterioridad a la abolición de la esclavitud los plantadores de San Andrés se dedicaron al cultivo del coco, ya que este último producto tenía una gran demanda en el mercado estadounidense. Además, tenía la ventaja

de que requería muy poca mano de obra y que los suelos de la isla eran muy aptos para su cultivo.

El 31 de diciembre de 1873 el agente comercial de los Estados Unidos en San Andrés escribió (National Archives, 1961):

> Los cambios comerciales y sociales en esta isla desde el año 1850 hasta el presente han sido maravillosos. En esa época la esclavitud existía y el algodón se cultivaba con esclavos. Existían unas palmeras de coco de cuyos frutos se extraía aceite [...] Fue alrededor del año 1850 que el interés de unos cinco o seis agricultores se orientó hacia la siembra de cocos y con anterioridad a la manumisión habían hecho grandes siembras de cocoteros que hoy son el sustento de sus descendientes en condiciones muy cómodas […]

En 1883 ya San Andrés y Providencia, pero especialmente la primera, exportaban cuatro millones de cocos por año. Esta cifra se había incrementado a 16 millones en 1906, cuando muchos observadores comentaban sobre la prosperidad general de los habitantes del archipiélago. Sin embargo, ya a final de la década de 1920 había la inquietud de que los límites de la expansión exportadora se estaban alcanzando y empezaba a aparecer el espectro de los rendimientos marginales, finalmente decrecientes. Algunas personas de la época hablaron de una supuesta sobrepoblación y de la necesidad de promover la emigración (Eastman, 1988: 28).

La situación económica de San Andrés se deterioró drásticamente debido a las sequías de 1929 a 1932, y a la proliferación de ratas, todo lo cual afectó la productividad de los cocoteros. Las cosas se empeoraron con la caída de los precios del coco en el mercado internacional como resultado de la Gran Depresión. La consecuente crisis económica llevó a que muchos habitantes abandonaran la isla en las décadas de 1930 y 1940. Muchos se radicaron en la zona del Canal de Panamá, en la costa de Centroamérica y el continente colombiano.

En 1951 la población de las islas era de 5.675 habitantes, 853 menos que en el censo de 1938. El geógrafo James J. Parsons (1954: 12) escribió en 1953:

> Es muy probable que haya más nativos de San Andrés y Providencia viviendo en Colón y en la zona del Canal que en las mismas islas. Casi todo el mundo ha vivido y trabajado en algún momento de su vida en Colón. Sin embargo, más recientemente los campos petroleros del valle del Magdalena en Colombia han atraído un número creciente de isleños en busca de trabajo.

A comienzos de la década de 1950 San Andrés y Providencia se encontraban en una severa crisis económica como resultado de la caída en las exportaciones de coco, la despoblación y la emigración.

1.2.1 El puerto libre y el marginamiento económico, social y cultural de los raizales, 1953-1991

En 1953, cuando el geógrafo James J. Parsons (1954: 15) de la Universidad de California (Berkeley) visitó San Andrés, la vegetación de la isla le llamó la atención debido a sus: "[...] elegantes palmeras que la convierten en un jardín de cocoteros de siete millas de largo". Pero lo que más impresionó a Parsons fue los cerca de 6.000 habitantes de la isla y su tenaz defensa de su identidad anglocaribeña en especial debido a las presiones para acercarse hacia la norma hispánica imperante en Colombia. Parsons opinaba que con el fin de la era de las comunicaciones a vela la cultura anglocaribeña se preservaría más fácilmente en la costa de Centroamérica, San Andrés y Providencia, a pesar de estar dominadas por países de cultura predominantemente hispánica, ya que:

> En la era de la navegación a vela su ubicación era estratégica, pero en la era de los motores diésel y la aviación quedará olvidados, un anacronismo cultural creado por un accidente histórico y preservado por el aislamiento y el espíritu humano.

Al menos en el caso de San Andrés no podía estar más equivocado acerca del supuesto aislamiento al que llevaría la aviación. Todo lo contrario, fue precisamente la comunicación aérea con la Colombia continental uno de los elementos más importantes para la transformación de la isla después de 1953.

Tal como se comentó en la sección anterior, en el primer siglo y medio después de la independencia de España la interacción comercial entre las islas y el continente colombiano fue mínima. Además, había muy pocas oportunidades para el contacto directo de los habitantes de la isla con la población del resto del país. No obstante, esa situación empezó a cambiar desde fines de la década de 1940 con el inicio de los vuelos comerciales que en forma regular empezaron a conectar la isla con las principales ciudades colombianas.

El 13 de noviembre de 1946 se inauguró el primer vuelo comercial regular a San Andrés desde una ciudad colombiana, en este caso Cartagena (*El Siglo,* 1946). Para estos vuelos se usaban hidroplanos Catalina, ya que en San

Andrés no había aun pista de aterrizaje. Por medio de este tipo de vuelos fue posible que por primera vez muchos colombianos pudieran tomar vacaciones en San Andrés.

Sin embargo, la llegada masiva de turistas colombianos a la isla empezó en la década de 1950, como resultado de la legislación que estableció a San Andrés como puerto libre en 1953[7]. Por esa época Colombia seguía un modelo de desarrollo económico fuertemente proteccionista de la industria nacional, razón por la cual los productos importados, tales como los bienes de consumo durable, podían valer en el mercado local varias veces su precio frente al del mercado internacional.

La legislación sobre el puerto libre les permitía a los turistas colombianos introducir al continente colombiano artículos comprados en San Andrés sin pagar aranceles, hasta un cupo relativamente alto (López, 1963: 17). Por tanto, se volvió muy atractivo volar a la isla para comprar artículos importados tales como televisores, relojes, perfumes, licores, y adicionalmente gozar durante unos días de las hermosas playas y del clima caribeño.

El resultado fue un ascenso continuado desde final de la década de 1950 en el número de turistas que llegaban a la isla, especialmente del resto de Colombia. Ya en 1960 estaban llegando a San Andrés un total de 54.517 turistas al año, de los cuales 53.800 provenían del resto del país (Cuadro 3).

Dado que la población también estaba creciendo, para apreciar adecuadamente el impacto del aumento en el turismo, en el Cuadro 4 y el Gráfico 2 se presenta el número de turistas en términos per cápita. En el Gráfico 2 se aprecia que el crecimiento más rápido en el número de turistas per cápita ocurrió desde mediados de la década de 1960 hasta comienzos de 1980: el número máximo de turistas per cápita se alcanzó en 1982.

Un análisis muy sencillo acerca de los determinantes del número de turistas per cápita muestra que esta variable estaba muy correlacionada con la tasa de cambio real del peso colombiano con respecto al dólar. El coeficiente de correlación entre la tasa de cambio real del peso y el número de turistas per cápita en el período 1975-2001 fue de -0,6. Por tanto, cuando la tasa de cambio real estaba bajando, la atracción relativa de San Andrés se incrementaba, ya que los bienes extranjeros en pesos se estaban abaratando. No resulta sorprendente, entonces, que el mayor crecimiento en el número de turistas per cápita

[7] Por un decreto de 1953 San Andrés fue declarado puerto libre; es decir, los productos importados estaban libres de aranceles. Luego, la Ley 127 de 1959 y el Decreto Reglamentario 00445 de 1960 establecieron las características de la zona libre.

Cuadro 3. Turistas llegados a San Andrés, 1960-2002

Año	Nacionales	Extranjeros	Total
1960	53.800	717	54.517
1961	53.500	799	54.299
1962	59.000	1.100	60.100
1963	85.000	1.058	86.058
1964	73.100	876	73.976
1965	40.700	236	40.936
1966	65.900	500	66.400
1967	71.600	1.429	73.029
1968	56.900	2.111	59.011
1969	75.300	1.986	77.286
1970	76.080	2.591	78.671
1971	104.073	5.539	109.612
1972	96.532	9.197	105.729
1973	103.467	19.380	122.847
1974	135.730	24.350	160.080
1975	83.094	25.505	108.599
1976	119.696	27.126	146.822
1977	146.526	32.173	178.699
1978	163.375	31.862	195.237
1979	160.694	27.799	188.493
1980	183.075	21.687	204.762
1981	201.420	16.544	217.964
1982	261.220	14.408	275.628
1983	226.418	13.011	239.429
1984	214.078	13.821	227.899
1985	233.575	17.568	251.143
1986	276.054	20.587	296.641
1987	294.019	24.675	318.694
1988	270.425	25.202	295.627
1989	276.781	24.192	300.973
1990	280.851	26.637	307.488
1991	274.277	25.431	299.708
1992	274.087	25.557	299.644
1993	360.801	31.484	392.285
1994	369.534	24.199	393.733
1995	327.421	38.129	365.550
1996	398.218	34.755	432.973
1997	376.440	33.519	409.959
1998	394.900	18.465	413.365
1999	351.911	17.345	369.256
2000	327.812	20.726	348.538
2001	281.984	24.099	306.083
2002	303.090	12.200	315.290

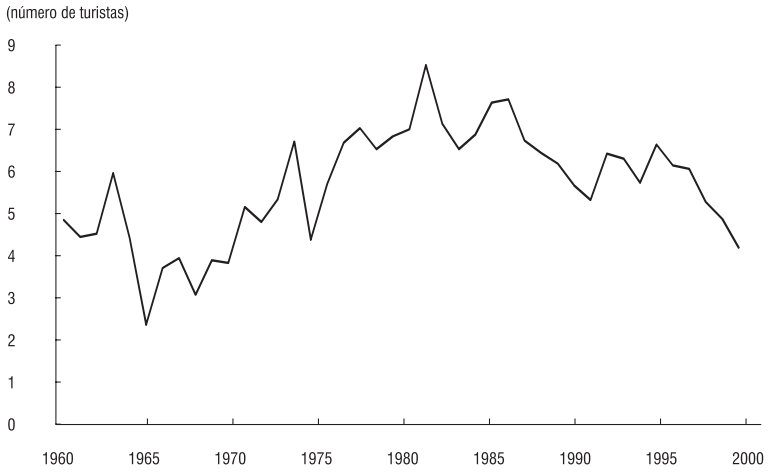
Fuentes: Caycedo (1979: 81; para 1960-1970), Intendencia Especial de San Andrés Islas (1987; para 1976-1986) y Aerocivil (para los demás años).

Cuadro 4. Turistas per cápita llegados a San Andrés, 1960-2001

Año	Nacionales	Extranjeros	Total*
1960	5	0	5
1961	4	0	4
1962	4	0	5
1963	6	0	6
1964	4	0	4
1965	2	0	2
1966	4	0	4
1967	4	0	4
1968	3	0	3
1969	4	0	4
1970	4	0	4
1971	5	0	5
1972	4	0	5
1973	5	1	5
1974	6	1	7
1975	3	1	4
1976	5	1	6
1977	5	1	7
1978	6	1	7
1979	6	1	7
1980	6	1	7
1981	6	1	7
1982	8	0	9
1983	7	0	7
1984	6	0	7
1985	6	0	7
1986	7	1	8
1987	7	1	8
1988	6	1	7
1989	6	1	6
1990	6	1	6
1991	5	0	6
1992	5	0	5
1993	6	1	6
1994	6	0	6
1995	5	1	6
1996	6	1	7
1997	6	1	6
1998	6	0	6
1999	5	0	5
2000	5	0	5
2001	4	0	4

Fuente: cálculos del autor. *Aproximación.

Gráfico 2. Turistas per cápita llegados a San Andrés, 1960-2001



Fuente: cálculos del autor.

hubiera ocurrido durante la revaluación del peso que se produjo en el período 1975-1982, como resultado de la bonanza cafetera de esa época.

El influjo turístico creado por el puerto libre tuvo enormes consecuencias para la economía, la sociedad y la identidad cultural de San Andrés. Uno de los cambios más pronunciados se dio en la población, debido a la afluencia de inmigrantes colombianos y extranjeros, principalmente árabes, que llegaron para establecerse como comerciantes. También, llegaron trabajadores para la construcción de hoteles, viviendas y demás infraestructura urbana. La mayor parte de los trabajadores provenían de los departamentos del Caribe continental colombiano.

La población de San Andrés se incrementó de los 3.705 habitantes que tenía en 1951 a 14.413 en el censo de 1964. Este rápido aumento demográfico continuó durante las dos décadas siguientes y ya en 1993 la población estaba en 56.361 habitantes (Cuadro 1). La tasa de crecimiento más alta de la población fue la que ocurrió entre 1951 y 1964, cuando la tasa anual alcanzó a ser de 10,4% (Cuadro 2). Dado que el puerto libre solo fue declarado en 1953 y que la construcción del aeropuerto solo se concluyó a final de 1956, la mayor parte del crecimiento de la población debió ocurrir entre ese año y 1964. Ello implica que la tasa poblacional para el período 1956-1964 debió ser de más del 15%, algo completamente extraordinario.

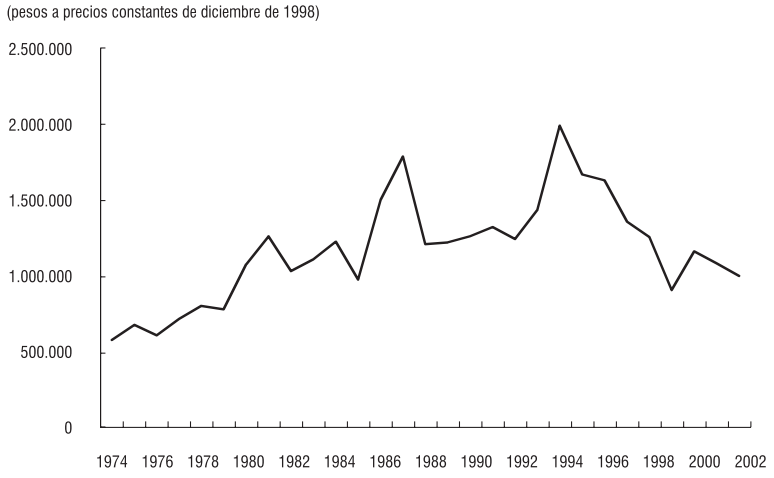
La enorme expansión de la población fue posible debido a la inmigración. Ello se ve claramente en el censo de 1964, en el cual los inmigrantes representaron

el 50,6% de la población (Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 1991). La inmigración fue benéfica por cuanto permitió una expansión económica que no hubiera sido posible con solo los nativos. Sin embargo, y como veremos, fue negativa en cuanto a algunas de las consecuencias sociales y económicas, sobre todo para los *raizales.*

El crecimiento económico de San Andrés se ilustra claramente con el comportamiento de los depósitos bancarios reales per cápita del sistema bancario local. Con fluctuaciones menores, esos depósitos se incrementaron hasta alcanzar un máximo en 1987 de $1.787.113 a precios de 1998 (Cuadro 5 y Gráfico 3). Después de 1987 hay una caída de los depósitos reales per cápita que coincide con la devaluación en términos reales del peso y la caída y en el número de turistas.

Sin lugar a dudas, el efecto más negativo de la expansión en la actividad económica y la población que llevó el auge turístico del período del puerto libre (1953-1991) fue que se marginó a la población local (los *raizales*) de las principales actividades económicas relacionadas con el comercio y el turismo. Una consecuencia adicional fue que las actividades económicas que eran las más importantes en 1951 (la agricultura del coco y la pesca) dejaron de ser competitivas, debido a los nuevos precios relativos que trajo el puerto libre, y casi desaparecieron.

Gráfico 3. Total captaciones per cápita del sistema financiero de San Andrés, 1974-2002



Fuente: cálculos del autor.

Cuadro 5. Total captaciones del sistema financiero de San Andrés, 1974 - 2002 (saldos a fin de año)

Año	Millones de pesos constantes a precios de diciembre de 1998	Pesos per cápita
1974	13.672	572.740
1975	16.677	672.654
1976	15.511	602.331
1977	19.036	711.694
1978	22.183	798.458
1979	22.353	774.583
1980	32.194	1.074.050
1981	39.218	1.259.595
1982	33.274	1.028.825
1983	37.136	1.105.418
1984	42.694	1.223.416
1985	35.503	972.287
1986	58.262	1.500.428
1987	73.801	1.787.113
1988	53.030	1.207.352
1989	56.913	1.218.129
1990	62.587	1.259.219
1991	69.828	1.320.491
1992	69.809	1.240.721
1993	87.706	1.436.856
1994	124.358	1.992.862
1995	106.438	1.668.448
1996	106.229	1.628.824
1997	90.390	1.355.692
1998	85.495	1.254.265
1999	63.123	903.328
2000	82.839	1.159.563
2001	78.887	1.080.109
2002	74.395	996.331

Nota: la información se deflactó con el IPC base diciembre de 1998 = 100. La información del año 2002 corresponde a junio.
Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia; cálculos del autor.

Entre los comerciantes inscritos en 1962 en la cámara de comercio local los *raizales* eran solo el 14,6% del total, los demás eran inmigrantes recientes (Cuadro 6). Además, el capital de los negocios de los *raizales* era solo el 8% del total.

El desplazamiento económico de los nativos se agravó aún más después de 1962. Al final del período analizado los *raizales* eran una minoría en los tres sectores económicos que generaban más empleo: construcción, comercio,

Cuadro 6. Establecimientos comerciales inscritos en la Cámara de Comercio de San Andrés, 1962

Origen del propietario	Número de establecimientos	Porcentaje	Capital en millones de pesos	Porcentaje
Isleños	52	14,6	5,5	8,0
Extranjeros	115	32,3	25,0	36,2
Continentales colombianos nacionalizados	189	53,1	38,5	55,8
Total	356	100,0	69	100,0

Fuente: López (1963: 19).

hotelería y restaurantes. En 1993 en esos tres sectores los *raizales* solo participaron con el 13,7% de todos los empleos, principalmente en los cargos de más baja remuneración (DANE, 1995).

En el censo de 1993 hubo solo tres sectores en los cuales el empleo de los *raizales* fue mayoritario: agricultura, pesca y Gobierno (Cuadro 7); sin embargo, solo el sector Gobierno empleaba un buen número de *raizales* (724), ya que la pesca y la agricultura no eran actividades de primer orden en la economía local. Mientras en números absolutos había más *raizales* trabajando en el sector comercio (810), la mayoría de los *raizales* con buena formación académica, por ejemplo profesionales, trabajaban para el Gobierno[8]. Como se verá, esto no es una coincidencia, sino que es un resultado de los efectos fiscales del puerto libre.

Después de la declaratoria de puerto libre en 1953, San Andrés se convirtió en el gobierno local con más recursos fiscales en Colombia. La razón fue que todas las mercancías extranjeras que llegaban a la isla, a pesar de estar exentas de aranceles, tenían que pagar un impuesto local del 10% de su valor. Como se importaban tantos artículos para venderle a los turistas (y posiblemente también para introducir ilegalmente al continente colombiano) los ingresos por el impuesto local del 10% eran enormes. Ya para 1961 los recaudos tributarios per cápita de San Andrés eran 3,4 veces más altos que los de Cundinamarca, el segundo ente territorial del país en recaudos per cápita en los impuestos locales (López, 1963: 28). En 1987 en la cúspide del modelo del puerto libre, San Andrés recibía más impuestos locales per cápita que todos

[8] No todos los sectores económicos en los cuales predominaban los inmigrantes eran bien remunerados. Por ejemplo, en el sector de la construcción, donde probablemente se pagaban los salarios más bajos, los nativos solo representaban el 13,1% de la fuerza laboral. La mayoría de los obreros de la construcción provenían de los departamentos del Caribe colombiano y especialmente de Bolívar y Atlántico.

Cuadro 7. Composición de la población ocupada de San Andrés según origen, en 1963 (número de personas)

Sector	Nativos	No nativos	Sin información sobre origen	Total	Porcentaje de nativos en el sector
Agricultura, ganadería	106	65	2	173	61,3
Pesca	173	101	6	280	61,8
Explotación de minas	1	22	0	23	4,3
Industria manufacturera	146	824	4	974	15,0
Servicios eléctricos	66	132	1	199	33,2
Construcción	243	1.601	9	1.853	13,1
Comercio	810	4.548	24	5.382	15,1
Hoteles y restaurantes	274	2.190	11	2.475	11,1
Transporte y almacenamiento	529	1.195	17	1.741	30,4
Intermediarios financieros	98	259	2	359	27,3
Actividad inmobiliaria	89	392	2	483	18,4
Administración pública	724	594	20	1.338	54,1
Enseñanza	320	352	8	680	47,1
Servicios sociales	236	302	4	542	43,5
Otras actividades comerciales	221	700	5	926	23,9
Hogares privados	123	1.250	9	1.382	8,9
Organismos extranjeros	0	3	0	3	0,0
Actividades no identificadas	286	745	5	1.036	27,6
Sin información	636	1.287	60	1.983	32,1
Total	**5.081**	**16.562**	**189**	**21.832**	**23,3**

Nota: los totales que se reportan corresponden a los registrados en el censo y no a la suma de los datos aquí compilados.
Fuente: DANE (I Censo experimental de población y vivienda, 1963).

los demás entes territoriales de Colombia y 12,6 veces más que el promedio (Cuadro 8).

Con los recaudos tributarios del impuesto del 10% a las importaciones se suponía que San Andrés debía proporcionar educación y servicios básicos a sus habitantes. Aunque algo de eso ocurrió, en la medida en que hubo una captura del gobierno local por parte de la élite *raizal*, la mayor parte de los recursos fiscales se fueron para incrementar la burocracia del gobierno en la isla, lo cual llevó a que el grueso de la población residente se beneficiara muy poco.

Cuando el gobierno de Virgilio Barco empezó un proceso gradual de eliminación del modelo proteccionista que el país había seguido en forma activa desde la década de 1940 para promover la industrialización, San Andrés se

Cuadro 8. Relación entre los ingresos fiscales de San Andrés y Providencia en términos per cápita reales y el de los demás entes, 1987 - 2000

Año	Ingresos totales	Ingresos corrientes	Ingresos tributarios	Ingresos de transferencias
1987	6,4	7,2	12,6	1,5
1988	5,0	5,9	11,1	0,9
1989	4,0	5,0	9,7	1,5
1990	3,5	4,3	8,9	0,1
1991	3,2	4,9	8,1	0,1
1992	2,7	3,7	6,2	0,04
1993	3,4	4,8	5,1	1,3
1994	3,7	5,4	4,3	1,3
1995	3,8	4,6	3,5	2,1
1996	3,2	3,9	2,8	1,0
1997	2,9	4,0	2,9	1,9
1998	2,2	3,0	2,8	1,0
1999	1,4	1,9	2,5	0,8
2000	1,4	1,9	2,5	0,9

Nota: los ingresos fiscales per cápita de San Andrés y Providencia divididos por los ingresos fiscales per cápita de los demás entes territoriales del país (municipios y departamentos).
Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

encontraba en una posición muy vulnerable, ya que su prosperidad económica se basaba en una legislación de excepción al proteccionismo. Por tanto, al desaparecer en forma casi completa ese modelo durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), la economía de la isla entró en crisis.

El legado de la era del puerto libre fue negativo en varios campos. La infraestructura turística desarrollada durante el período 1951-1991 era deficiente en muchos aspectos.

Dado que la principal atracción para los turistas era la posibilidad de comprar artículos extranjeros a bajos precios, la calidad de la infraestructura hotelera no era tal que pudiera competir internacionalmente. En el norte de la isla, donde se ubicaron la mayoría de los hoteles y el comercio, muchas de las construcciones bloquean la vista del mar, entre algunos edificios se dejó muy poco espacio y casi no se dejaron áreas verdes (DNP, 2002: 63).

La calidad de los servicios públicos tales como el agua potable, alcantarillado, energía y recolección de basuras era muy deficiente. Además, por la falta de adecuados controles e inversiones en la conservación ambiental, la isla empezó a mostrar síntomas de deterioro en su ecosistema (Coralina, 2002: 23).

1.2.2 La liberalización del régimen de comercio exterior y la búsqueda de un nuevo modelo económico para San Andrés, 1991-2003

El desmonte del modelo económico proteccionista con altos niveles de arancel que encarecían los artículos importados para, supuestamente, fomentar la industria nacional se logró hacer rápidamente durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Ello le permitió a los habitantes del continente colombiano adquirir mercancías importadas legalmente a muy buenos precios. Como resultado, ya no había ningún incentivo para viajar a San Andrés para comprar artículos extranjeros. Peor aun para la isla, por los costos de transporte y las economías de escala, a menudo los artículos extranjeros resultaban más económicos en el comercio formal del continente colombiano que en San Andrés. Ello implicó una caída en el número de turistas; sin embargo, esa caída no refleja adecuadamente la magnitud de la crisis del modelo sanandresano, ya que con el fin del "turismo de compras" hubo un cambio hacia un tipo de turistas con un poder de compra mucho más bajo y que llegaba para disfrutar del sol y las playas en paquetes todo incluido, a menudo con tarifas muy económicas (el "plan puñalada", en la jerga de los hoteleros locales)[9].

Una cifra que revela claramente la profunda crisis de la economía de San Andrés es el valor per cápita de los recaudos tributarios locales, los cuales cayeron rápidamente con la liberalización del comercio exterior colombiano. Como se observa en el Cuadro 8, en 1987 San Andrés recibía 12,6 veces más impuestos locales que el resto de los departamentos colombianos. Sin embargo, ya en el año 2000 solo recibía 2,5 veces por encima de los demás. En términos reales per cápita, los recaudos locales se redujeron de $542.000 a precios constantes de 2000 en 1990 a $196.900 en 2000 (Cuadro 9).

Aunque en la década de 1990 hubo una reducción abrupta en la actividad comercial en San Andrés, este sector sigue siendo el principal en la economía local. Por ejemplo, en 1997 representó el 22,39% del PIB de la isla (Cuadro 10). El comercio, junto con el sector de hoteles y restaurantes, constituyó la base de la economía de la isla, representó el 43,7% del PIB. En los años posteriores el sector de hoteles y restaurantes aumentó su participación y el del comercio la redujo, dado el cambio en el modelo económico.

Otro factor que contribuyó a la crisis económica de San Andrés fue la caída de la inversión en construcción, bajo el triple influjo del frenazo en las inversiones en finca raíz de los narcotraficantes, el descenso nacional en los precios de la vivienda y la tutela que congeló la construcción en la isla. Infortunadamente, no hay información disponible sobre los metros cuadrados de

[9] Entrevista con Ana María Fajardo, directora de Ashotel, San Andrés, 31 de octubre de 2002.

Cuadro 9. Finanzas públicas de San Andrés y Providencia (miles de pesos de 2000 per cápita)

Año	Ingresos totales*	Ingresos corrientes	Ingresos tributarios	Ingresos de transferencias
1987	1.301,1	1.097,4	936,9	101,1
1988	1.099,6	886,8	758,4	69,6
1989	984,7	843,7	642,5	155,6
1990	914,8	726,8	542,0	15,2
1991	754,6	740,3	472,1	11,1
1992	515,6	445,0	322,8	3,4
1993	903,7	763,3	281,6	145,5
1994	942,3	884,2	251,5	157,5
1995	1.034,0	802,6	208,5	292,4
1996	1.157,7	847,8	184,1	207,8
1997	1.175,2	987,9	194,7	436,6
1998	822,4	779,7	192,5	249,0
1999	559,5	547,8	179,1	223,5
2000	592,0	569,7	196,9	310,3

* Ingresos totales abarca corrientes y de capital.
Fuente: Banco de la República.

Cuadro 10. Estructura del PIB de San Andrés: participación porcentual por rama de actividad dentro del PIB departamental, 1994-2000

Actividades económicas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Otros productos agrícolas	0,02	0,03	0,05	0,05	0,07	0,04	0,03	0,05
Animales vivos y productos animales	0,39	0,42	0,23	0,21	0,20	0,20	0,16	0,18
Agropecuario	0,41	0,44	0,27	0,26	0,27	0,24	0,19	0,23
Pescado y otros productos de la pesca	0,40	0,10	0,42	1,57	0,39	1,68	2,14	2,66
Agropecuario, silvicultura y pesca	0,82	0,54	0,70	1,83	0,67	1,92	2,33	2,89
Otros minerales no metálicos	0,39	0,22	0,27	0,13	0,10	0,08	0,08	0,09
Minería	0,39	0,22	0,27	0,13	0,10	0,08	0,08	0,09
Electricidad y gas de ciudad	3,65	3,84	3,74	3,02	4,41	0,29	2,45	0,25
Agua, alcantarillado, eliminación de desperdicios y servicios de saneamiento	0,44	0,58	0,40	0,43	0,44	0,31	0,26	0,28
Electriciad, gas, agua y alcantarillado	4,10	4,42	4,15	3,45	4,85	0,60	2,71	0,53
Alimentos, bebidas y tabaco	0,30	0,28	0,26	0,28	0,28	0,28	0,25	0,29
Resto de la industria	0,25	0,25	0,21	0,19	0,18	0,23	0,19	0,22
Industria	0,55	0,53	0,47	0,47	0,46	0,51	0,44	0,51
Trabajos de construcción y construcciones: edificaciones	1,99	0,93	0,74	0,82	0,88	0,19	0,03	0,18
Trabajos y obras de ingeniería civil	6,78	3,77	4,45	1,99	1,14	0,21	0,07	0,08

Cuadro 10. Estructura del PIB de San Andrés: participación porcentual por rama de actividad dentro del PIB departamental, 1994-2000 (continuación)

Actividades económicas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Construcción	8,77	4,71	5,19	2,81	2,02	0,40	0,10	0,26
Comercio	22,82	24,90	21,21	22,39	21,82	20,06	25,04	21,61
Servicios de reparación de automotores y motocicletas, de artículos personales y domésticos	1,04	1,21	1,12	1,26	1,26	1,16	0,95	0,97
Servicios de hotelería y restaurante	20,23	20,22	24,14	21,31	18,89	23,12	19,78	22,32
Servicios de transporte terrestre	2,56	2,47	1,90	2,02	1,94	2,02	1,71	1,65
Servicios de transporte por agua	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Servicios de transporte aéreo	8,89	10,47	7,85	8,06	7,63	7,62	6,52	7,82
Servicios de transporte complementarios y auxiliares	3,35	3,48	2,52	2,38	2,10	2,19	2,02	1,92
Transporte	14,80	16,43	12,28	12,47	11,68	11,83	10,25	11,39
Servicios de correos y telecomunicaciones	2,32	2,72	2,45	2,87	2,27	2,10	1,85	2,84
Servicios de intermediación financiera y servicios conexos	2,78	3,00	3,09	2,93	2,55	1,46	1,16	1,37
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	0,41	0,56	0,51	0,55	0,56	0,55	0,46	0,50
Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	0,05	0,07	0,05	0,17	0,24	0,19	0,18	0,02
Servicios domésticos	0,43	0,47	0,41	0,44	0,46	0,43	0,38	0,43
Servicios de enseñanza de mercado	0,27	0,58	0,54	0,86	1,18	0,94	0,90	1,13
Servicios sociales y de salud de mercado	4,14	1,97	1,61	1,70	1,40	1,33	1,12	1,25
Servicios sociales y de salud de mercado	4,14	1,97	1,61	1,70	1,40	1,33	1,12	1,25
Servicios de administración pública y otros serv. para la comunidad en general	9,60	8,41	13,61	15,58	20,58	22,96	20,93	22,27
Servicios de enseñanza de no mercado	1,84	1,88	2,15	2,16	2,03	2,04	1,71	1,97
Servicios sociales y de salud de no mercado	2,61	2,78	2,35	2,70	2,84	2,87	2,50	2,92
Servicios de asociaciones y esparcimiento y otros servicios de no mercado	0,22	0,20	0,15	0,29	0,45	0,58	0,59	0,69
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	2,78	3,18	3,36	3,16	2,89	1,74	1,31	1,53
Subtotal valor agregado	95,60	92,88	93,29	93,45	93,59	93,61	92,29	94,58
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	4,40	7,12	6,71	6,55	6,41	6,39	7,71	5,42
PIB total departamental	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE (cuentas departamentales).

construcción año por año, razón por la cual es muy difícil trazar la evolución de este sector y su período de auge y estancamiento.

A pesar de las dificultades por la cuales está atravesando la economía de San Andrés, su PIB per cápita sigue estando por encima del promedio del resto de Colombia y es más del doble del de los departamentos del Caribe

continental colombiano (Cuadro 11). Por tanto, para muchos colombianos San Andrés tal vez podría resultar atractivo económicamente; sin embargo, el deterioro de sus condiciones económicas claramente ha reducido ese atractivo. Esto se evidencia claramente en que entre los censos de 1993 y 1999 la tasa de crecimiento de la población (2,3%) es la más baja que se ha observado desde la declaratoria del puerto libre en 1953 (Cuadro 2, p. 21).

Cuadro 11. PIB per cápita de San Andrés comparado con el del resto del país y la costa Caribe continental

Año	Comparado con el del resto del país	Comparado con el de la Costa Caribe continental
1994	1,57	2,38
1995	1,38	2,08
1996	1,53	2,28
1997	1,46	2,17
1998	1,52	2,19
1999	1,52	2,19
2000	1,61	2,35
2001	1,41	2,02

Nota: PIB de San Andrés dividido por el PIB del resto del país y el de la costa Caribe, respectivamente.
Fuente: DANE (cuentas departamentales); cálculos del autor.

Hay un factor adicional por el cual en los próximos años veremos una reducción en la tasa de crecimiento de la población de la isla de San Andrés: las restricciones legales a la inmigración, incluso de continentales colombianos, y los controles a la densidad de la población permitidos por el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dicho artículo llevó a la creación de la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCRE) cuya principal tarea es la de controlar la inmigración y la densidad de población (Instituto de Estudios Caribeños, 2001: 15).

El control de la densidad de población se basó en una supuesta sobrepoblación de la isla, la cual, para entidades locales como Coralina, es la causa principal del deterioro de su medio ambiente (Coralina, 2002)[10]. Sin embargo,

[10] La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), es una entidad pública creada en 1993 para la protección y recuperación del medioambiente del departamento. Por sus funciones, recursos financieros y su capacidad técnica, desempeña un papel central en las discusiones ambientales y económicas locales.

la discusión en torno al tema de la sobrepoblación está muy politizada y no se ha demostrado este fenómeno con estudios rigorosos.

Tal vez los únicos que han logrado articular mejor el argumento de la sobrepoblación son las autoridades de Coralina; sin embargo, más allá de mostrar que San Andrés es la isla del Caribe más poblada, no hay mayores elaboraciones empíricas o teóricas sobre el tema. La comparación con las otras islas del Caribe no es muy relevante, ya que todas ellas son mucho más extensas que San Andrés. La única isla del hemisferio occidental similar en tamaño son las Bermudas, con un área de 52 kilómetros y una densidad de población de 1.260 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta última cifra es comparable con la de San Andrés en 1985: 1.217 habitantes, cuando ya se hablaba de sobrepoblación. Por ejemplo, en 1984 la organización de *raizales* Sons of the Soil (SOS) decía que sus principales objetivos eran salvar a la isla de los inmigrantes y las consecuencias de la sobrepoblación (Giraldo, 1987: 32); no obstante, a nadie se le ocurriría argumentar que las Bermudas está sobrepoblada. Mucho menos se diría eso del estado insular de Singapur, con una densidad de 5.475 habitantes por kilómetro cuadrado, que es el país tropical con el PIB per cápita más alto del mundo (Carnell, 2000).

Desde la publicación en 1798 del tratado de economía política de Robert Malthus en la cual hablaba de una sobrepoblación evidente, los economistas a menudo son escépticos acerca del uso del término. Algunos reconocidos economistas, como Julián Simón, por ejemplo, consideran que la capacidad de carga de un país o región es muy elástica. De hecho, existe una correlación positiva entre la densidad de población y el PIB per cápita (Simón, s. f.).

A menudo, el argumento de la sobrepoblación se convierte en una evaluación subjetiva acerca de una supuesta capacidad máxima de carga de una región o país dado; sin embargo, esta capacidad máxima se establece de manera arbitraria.

Además, es preocupante la falta de claridad que hay en San Andrés en torno del tema de la sobrepoblación, ya que para algunos líderes *raizales* el control de la población se ha convertido en el principal objetivo. Al parecer esos controles podrían terminar perjudicando a las mismas personas que buscan beneficiar. En primer lugar, al frenar el ingreso de personas con un alto capital humano se perjudicarían las perspectivas de crecimiento de largo plazo de la isla. La escasez de mano de obra calificada que se producirá con las restricciones a la inmigración beneficiará principalmente a los residentes no *raizales*, los cuales son la mayoría de la población y los que tienen mayor acceso a las oportunidades por tener un mayor capital humano, entre otros factores. Por tanto, no es nada claro que el modelo de la OCRE termine beneficiando a los *raizales*. Este último objetivo se podría lograr en forma

más directa con esfuerzos dirigidos a elevar sustancialmente los niveles de capital humano de los *raizales* y mediante una promoción de la igualdad de oportunidades.

Pero para que ello sea posible se requiere de una prosperidad económica general en la isla y se convierta en un destino turístico competitivo en el ámbito internacional. Infortunadamente, la era del puerto libre dejó a la isla con una infraestructura urbana, pública y privada, completamente inadecuada para poder atraer un turismo con alto de poder de compra y que demanda las comodidades que encuentra en otros destinos en el Caribe.

Por tanto, hay una necesidad urgente para diversificar y mejorar la oferta de servicios para los turistas. De esa manera, sería posible atraer a los turistas por razones tales como el turismo de cruceros y convenciones, el ecoturismo y el turismo deportivo (DNP, 2002).

2. Conclusiones

En este capítulo se han analizado los profundos cambios económicos y sociales que la declaratoria del puerto libre en 1953 produjo en San Andrés. También, se ha comentado sobre las consecuencias del fin de ese modelo económico.

La opinión que prevalece en la actualidad entre buena parte de la dirigencia *raizal* es que el principal problema que enfrenta San Andrés es la sobrepoblación. Además, existe un respaldo constitucional para controlar la densidad de población y la inmigración; sin embargo, no es claro que este sea el principal problema de la isla o que el control de población va a resultar benéfico para los *raizales.* Se ha argumentado que, incluso, es posible que esos controles mejoren la posición relativa de los residentes no *raizales,* debido a las rentas de escasez de la mano de obra calificada que se pueden generar.

En nuestra opinión hay dos problemas principales que habría que solucionar en San Andrés. El primero es el económico: la isla necesita construir ventajas competitivas para el turismo internacional. El legado del puerto libre resulta inadecuado para ese propósito y el gobierno nacional y local deben realizar inversiones que permitan lograr ese propósito. El segundo problema, y en muchos aspectos el más serio, es la marginalización económica, cultural y social de los *raizales.* Es necesario que ese inconveniente se haga explícito y se trate de solucionar de forma directa, ya que las políticas indirectas, tales como el control de población, podrían terminar siendo contraproducentes para el bienestar económico de los *raizales.* También, es imperativo que el gobierno nacional establezca programas específicamente destinados a incrementar el

capital humano de los *raizales* y la igualdad de oportunidades para que estos participen plenamente en el control de la isla.

Referencias

Carnell, Brian (2000). "Overpopulation, An Introduction", (mimeo).

Clemente, Isabel (1989). *San Andrés y Providencia: Tradiciones culturales y coyuntura política*, Isabel Clemente (coordinadora), Ediciones Uniandes, Bogotá.

Clemente, Isabel (1994). "El Caribe insular: San Andrés y Providencia", en Adolfo Meisel Roca, editor, *Historia económica y social del Caribe colombiano,* Ediciones Uninorte, Barranquilla.

Coralina (2002). *Plan Trienal, Síntesis Ambiental*, San Andrés.

DANE (1995). *Censo de 1993, San Andrés y Providencia*, Bogotá.

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1991). Plan de Desarrollo siglo XXI, Secretaria de Planeación, San Andrés Isla.

Departamento Nacional de Planeación-DNP (2002). *Plan maestro de turismo para la reserva de la biosfera Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, Bogotá.

Eastman, Juan Carlos (1992). "El archipiélago de San Andrés y Providencia, Formación histórica hasta 1822", *Credencial historia,* Tomo III.

Eastman, Juan Carlos (1988). "Las amenazas de "La Arcadia feliz y deseada": El archipiélago de San Andrés y Providencia en 1927. Visiones desde la isla", *Sotavento,* Universidad Externado de Colombia, Vol. I, No. 2,.

El Siglo (1946), 13 de noviembre.

Engerman, Stanley L.; Sokoloff, Kenneth L. (2002). "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies", *NBER* Working Paper Series, No. 9259, October.

Giraldo, (SJ), J. M. (1987). "El grito de una etnia despojada, Movimiento Sons of the Soil (SOS), Hijos raizales, San Andrés y Providencia", (mimeo).

Instituto de Estudios Caribeños (2001). Visiones y proyectos para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", *Cuadernos del Caribe,* núm. 1, Universidad Nacional de Colombia, sede de San Andrés.

Instituto de Estudios Caribeños (2001). "Voces de San Andrés, Crisis y convivencia en un territorio insular", *Cuadernos del Caribe,* núm. 2, Universidad Nacional de Colombia, sede de San Andrés,

Kupperman, Karen Ordahl (1995). *Providence Island, 1630-1641, The Other Puritan Colony ,* Cambridge University Press.

López Toro, Álvaro (1963). *Estudio socio-económico de San Andrés y Providencia,* Bogotá.

National Archives (1961). *Despatches from the United States Consul in San Andres, 1870-1878* , Washington, D. C.

Newton, Arthur Percival (1985). *Providencia, Las actividades colonizadoras de los puritanos ingleses en la isla de Providencia,* Banco de la Republica, Bogotá.

Parsons, James J. (1954). "English Speaking Settlements of the Western Caribbean", *Yearbook of the Association of Pacific Coast Geographers*, vol. 16.

Parsons, James J. (1992). "San Andrés y Providencia: Una geografía histórica de la islas colombianas del Caribe", en James J. Parsons, *Las regiones tropicales americanas: Visión geográfica*, Fondo FEN Colombia, Bogotá.

Sandner, Gerhard (2003). *Centroamérica y el Caribe Occidental, Coyunturas, crisis y conflictos, 1503-1984*, Universidad Nacional de Colombia, sede San Andrés.

Segovia Salas, Rodolfo (2002). "La recuperación de Santa Catalina", *Boletín de Historia y Antigüedades*, Academia Colombiana de Historia, núm. 816.

Simón, Julián (s. f.). "Economic Thoughts about Population Consequences: Some Reflections", (mimeo).

Apéndice

Cuadro A1.1. Número de habitaciones, camas y empleados en hoteles de San Andrés y Providencia (marzo de 2002)

Nombre del hotel	Habitaciones	Camas	Empleados
Arena Blanca	72	n. d.	38
Bahía Sardina	42	113	22
Cacique Tone	144	344	78
Calupso Beach	78	198	50
Casablanca	51	200	36
Caribbean S. A. Royal	59	169	26
Cocoplum Beach	38	124	10
Decamerón Aquarium	250	375	160
Decamerón Isleño	49	116	60
El Dorado	63	200	50
El Encanto	10	21	4
El Pirata	24	41	5
El Recreo	18	35	5
Free Port	32	88	10
Galaxia	47	150	10
Hill Side View	23	47	3
La Posada de Lulú	8	18	3
Las Américas	52	200	25
Las Brisas	31	95	11
Lord Pierre	60	196	41
Los Delfines	26	110	13
Natania	n. d.	n. d.	n. d.
Paradise Beach	55	132	13
Portobelo	10	35	7
Portofino	50	200	22
Sol Caribe Campo	212	460	81
Sol Caribe Centro	225	456	90
Sol Caribe Providencia	35	54	13
Sunrise Beach	169	303	210
Tiuna	162	365	85
Tres Casitas	10	43	9
Yokohama	45	90	10
Verde Mar	44	140	14
Total	**2.194**	**5.118**	**1.214**

Fuente: Ashotel (2002).

GEOGRAFÍA ECONÓMICA DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

María Aguilera Díaz

La autora es jefe regional de Estudios Económicos del Banco de la República, Sucursal Cartagena. Agradece los comentarios de los integrantes del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Además, a Luis Enrique Garces Pedrozo y Jorge Castro Puello por la valiosa asistencia para esta investigación. El documento se benefició con las conversaciones y suministro de información de las siguientes personas en San Andrés: Justo Brayn (Coopesbi), Lorena Aldana Pedrozo (Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), Domingo Sánchez (Asopacfa), Ana María Fajardo V. (Ashotel), Roberto Hudgson Reeves (Secretaría de Agricultura y Pesca), Guillermo Hernández y Alex Newball Archbold (Departamento Administrativo de Planeación), Anggy Lucía Henry (Secretaría de Turismo), Stimson Pomare Wright y Dionisio V. Brown (Secretaría de Educación), Lolia Pomare Myles y Rafael Archbold (Gestores culturales), Samuel Róbinson Davis (líder raizal), Adriana Santos Martínez (Universidad Nacional), Elizabeth Taylor Jay (Coralina) y en Providencia: Iván Romero (Secretaría de Planeación), Porfiria Henry (Secretaría de Desarrollo Social), Marco Róbinson (Secretaría de Turismo), Carolina Newball (gestora cultural), Yenny Buith (Coralina), Rosana Torres Fernández (Fish and Farm Coop), Philp Huffington (empresario hotelero).

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de la autora y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Las islas oceánicas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina —que en este capítulo se denominarán simplemente como el archipiélago— están ubicadas en el suroccidente del mar Caribe, a más de 750 kilómetros de la Colombia continental. El mar que las circunda tiene una serie de cayos y bancos coralinos que por su ubicación y ecosistema tienen una gran importancia histórica y económica. Estudiar la geografía económica del archipiélago permite el conocimiento espacial de su potencial económico, ligado a la cultura de raíces caribeñas, anglosajonas y africanas.

Los ecosistemas marinos y terrestres del archipiélago son de gran belleza y fragilidad, y albergan los arrecifes más extensos y productivos del hemisferio occidental. No obstante, los problemas ecológicos, la alta densidad de población y el aumento de la pobreza hacen que las actividades económicas productivas solo garanticen una limitada oferta pesquera, algunos productos agrícolas para autoconsumo y un turismo basado en la oferta de su medio ecosistémico y etnocultural, que no ha sido explotado en su totalidad, pero que manejado eficientemente pueden ser fuente de mayor bienestar para sus habitantes.

Del archipiélago se han realizado estudios sobre historia, cultura, política, geografía, arquitectura, medioambiente y economía (Parsons, 1964; Newton, 1985; Guhl, 1989; Ruiz y O´Flin, 1992; Vollmer, 1997; Ratter, 2001; Meisel, 2005 y 2009; Bottet y Lowy, 2009; entre otros). Esta variedad de investigaciones se centran en la importancia estratégica, las tradiciones religiosas, las vertientes lingüísticas, la posición de las islas en el Caribe y su relación con la Colombia continental, la evolución de los sistemas de vivienda, las migraciones, la problemática ambiental y el potencial turístico.

El capítulo describe, además de los aspectos históricos y geográficos del archipiélago, la evolución de sus principales sectores económicos y sociales en las dos últimas décadas. El documento consta de cinco secciones, aparte de esta introducción, la primera es un recuento histórico desde su descubrimiento, la segunda ilustra sobre la geografía física, haciendo énfasis en los factores medioambientales. En la tercera sección se hace un análisis de la población y el capital humano, recurriendo a los indicadores de educación y salud. En la cuarta se procede a analizar el crecimiento económico y, en especial, el de los sectores de turismo y pesca: las actividades económicas

principales de su economía. Finalmente, se concluye con algunos comentarios sobre la geografía económica de esta región insular del Caribe colombiano.

1. Geografía histórica

El mar Caribe o mar de las Antillas tiene un grupo de islas que, en épocas prehistóricas, brindaron facilidades de comunicación entre los pobladores del Norte, Centro y Suramérica. Luego, cuando Cristóbal Colón lo navegó y descubrió América, este mar se convirtió en una vía importante para la expansión de los pueblos europeos hacia el Nuevo Mundo.

Las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al encontrarse en el suroccidente del mar Caribe, en época prehispánica eran visitadas con alguna frecuencia por los misquitos (o miskitos) —indígenas de origen chibcha que habitaban en las costas de Centroamérica—. Estos fueron atraídos por los bosques y aguas marinas del archipiélago, donde se aprovisionaban de finas maderas y pescaban tortugas, langostas, caracoles y peces. Cuando el mar Caribe fue descubierto por los navegantes europeos, estos comenzaron a llegar al archipiélago, en el siglo xvi, primero a San Andrés, y luego a Santa Catalina y Providencia. Estas dos últimas islas, por sus altas montañas, fueron una guía de navegación para los aventureros ingleses y holandeses de la época y allí instalaron sus fuertes como estrategia ofensiva y defensiva. Es así como fueron base de corsarios y piratas, y sitios de confrontación de los imperios europeos (Vollmer, 1997).

En el siglo xvi los españoles prestaron poca atención a las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por los peligros de encallar en los arrecifes que las defienden o en los bajos de Roncador, Serrana y Serranilla. Además, estaban más interesados en las zonas donde habitaban numerosas poblaciones indígenas con mejores climas y minas de metales preciosos. España solo mostró interés cuando los ingleses fundaron ahí sus colonias, en el siglo xvii, y comenzaron a atacar con éxito los barcos españoles (Parsons, 1964).

Durante el siglo xvii los puritanos ingleses fueron los primeros pobladores[1]. Posteriormente, llegaron cultivadores y leñadores de Jamaica con sus esclavos. La colonización puritana duró once años (1630-1641), y tenía

[1] Los puritanos eran una vertiente del protestantismo, originada en Inglaterra en el siglo xvi, que se oponían a la pompa de la iglesia anglicana y buscaban una vida sencilla y austera, caracterizada por la devoción en la religión y el trabajo. Marcaron el carácter popular de Inglaterra en las nuevas colonias y, después, en los Estados Unidos de América (Weber, 1973); citado en Ratter, 2001: 58.

como objetivo el comercio con América Central. Para estas actividades se creó una sociedad denominada "Compañía de aventureros de la ciudad de Westminster para las plantaciones de las islas de Providencia o Catalina, Henrietta o Andrea y las tierras adyacentes a las costas de América", que se comprometió en varios planes de comercio en Centroamérica. Los aventureros de la compañía eran miembros importantes del círculo de oposición de Carlos I, entre ellos el conde de Warwick, el visconde Saye y Sale, y lord Brooke. Desde su fundación en 1630 esta compañía se esforzó por construir una comunidad puritana y obtener beneficios del capital invertido. En 1635 este proyecto se abandonó y la colonia se convirtió abiertamente en una base de piratería contra España y como fortaleza para defender una colonia inglesa en América Central (Newton, 1985).

El archipiélago era ocasionalmente visitado por leñadores y constructores de veleros atraídos por la calidad de los cedros que ahí encontraban. Los primeros colonizadores ingleses llegaron a San Andrés en 1629, la encontraron deshabitada y con condiciones agrarias productivas, pero fueron pocos los años que ahí duraron, pues la abandonaron para establecerse en Providencia, donde encontraron varios corsarios y contrabandistas ingleses. Uno de ellos era el capitán Blauvelt, que habitaba Bluefields, quien les ofreció la ayuda de sus paisanos y de sus aliados del continente (los indios miskitos) para fortificarla. En mayo de 1631 llegó a Providencia el primer grupo de colonos directamente de Inglaterra a bordo del Seaflower, buque gemelo del Mayflower que llevó los primeros europeos a Plymouth, Massachusetts. El factor que influyó para colonizar estas islas por los ingleses fue el bajo rendimiento de los cultivos de tabaco en Bermudas, conocida después de su colonización en 1612 como Somers Island (Parsons, 1964).

El capitán Philip Bell, gobernador de las islas Somers (Bermudas), en una carta fechada el 28 de abril de 1629 y enviada a sir Nathaniel Rich, uno de los miembros más activos de la compañía de las islas Somers, describió la posición estratégica de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las consideró como fértiles y promisorias para fortificarlas y hacerlas invencibles (Newton, 1985).

Por su parte, el geógrafo Parsons (1964), en su libro *Geografía histórica de San Andrés y Providencia,* describió el paisaje de San Andrés como "un jardín de palmeras" por sus palmas de coco, de brillantes y soleadas playas de arena blanca, de aguas mansas y tibias con bahías poco profundas y seguras para el fondeo de los barcos. En cuanto al paisaje, la fauna y la flora de las islas de Providencia y Santa Catalina, Parsons (1964) detalla los cayos, las montañas y sus ramificaciones, las playas y la variada vegetación,

las abundantes aves marinas, y muchas hectáreas de coco, naranjas y otros cultivos que abastecen a la población de Providencia.

La falta de mano de obra llevó a que los ingleses trajeran a Providencia los primeros esclavos. En 1635 en la isla había 500 hombres blancos, entre ingleses y holandeses, 40 mujeres y niños, y 90 negros. Vivían en casas de madera, que estaban dispersas en las plantaciones. Cerca del puerto, en Nueva Westminster, se encontraba la iglesia y la casa del gobernador, construidas con ladrillo, y alrededor una aldea con treinta casas (Newton, 1985). El principal comercio se realizaba con Jamaica, de donde llegaron nuevos pobladores. Asimismo, sus pobladores hicieron amistad con los indios misquitos y, debido a la escasez de mujeres, muchos isleños se casaron con indígenas. Esto conllevó a una integración de negros, blancos e indígenas.

Los ataques a los barcos españoles que transportaban oro desde Perú llevaron al gobierno español, establecido en Cartagena, a expulsar a los ingleses de Providencia. Es así como en 1641 el capitán Francisco Díaz Pimienta se tomó a Providencia. Muchos de los esclavos y hombres blancos escaparon para San Andrés y Centroamérica. En San Andrés se asentaron en los lugares elevados. En 1660 los ingleses, bajo el mando de Henry Morgan, nuevamente se tomaron Providencia. La abandonaron diecisiete meses después.

Luego de los episodios militares entre España e Inglaterra, durante casi un siglo, de 1677 a 1780, el archipiélago de San Andrés y Providencia quedó en el abandono y fueron unas islas casi deshabitadas, visitadas por jamaiquinos que llegaban en busca de maderas o pesca de tortugas (Vollmer, 1997).

En 1788 ocurrió una nueva colonización, cuando Francis Archbold, con el permiso de la corona española, trajo esclavos de África para sembrar algodón y explotar los bosques. En 1795 este territorio se consideró como un cantón bajo la jurisdicción de Cartagena, y se le asignó como gobernador a Thomas O´Neille, quien ocupó ese cargo hasta inicios de la Independencia, y a Philip Beekman Livingston (padre) como alcalde de Providencia. Durante este período, en 1818 el francés Luis Aury instauró un gobierno y fortaleció los fuertes de Providencia, donde murió en 1821 en un accidente al caer de su caballo. Tras su muerte, los habitantes de las islas de Providencia y San Andrés se adhirieron a la República de Colombia y reconocieron la Constitución de Cúcuta de 1822.

En 1834 Philip Beekman Livington Jr., un ministro bautista, liberó a los esclavos de Providencia y luego viajó a San Andrés y también convenció a los dueños de esclavos de que hicieran lo mismo. Finalmente, en 1853 ya se había abolido la esclavitud en estas islas (Petersen, 1995).

Después de la abolición de la esclavitud, en San Andrés se incrementaron las plantaciones de palmas de cocos, pues este producto tenía una

gran demanda en el mercado estadounidense. Además, los suelos de la isla eran aptos para este cultivo que demandaba poca mano de obra. En efecto, en 1883 San Andrés exportaba cuatro millones de cocos y en 1906 la cifra ascendía a dieciséis millones, pero este producto comenzó a decrecer a fines de la década de 1920 por la baja productividad de las plantaciones, las sequías y la proliferación de ratas. Asimismo, con la Gran Depresión de finales de los años veinte los precios en el mercado internacional cayeron. La consecuencia fue una crisis económica que llevó a muchos sanadresanos a emigrar hacia Panamá, Centroamérica y al continente colombiano, entre 1930 y 1940 (Meisel, 2005).

En cuanto a las actividades económicas, el tabaco fue el primer cultivo que se ensayó en Providencia para la exportación. Era de buena calidad, pero por no ser bien clasificado y empacado no se colocaba a buen precio. También, se cultivó algodón y, al igual que el tabaco, por falta de cuidado en la preparación y empaque no se lograba un precio justo en Inglaterra. En contraste, la madera teñida fue el producto de exportación más valioso que se obtenía en la isla de Providencia en pequeñas cantidades. Por otra parte, la yuca, el plátano, la piña, la naranja, la papaya y el banano se cultivaban como pan coger. Los peces y tortugas se conseguían en abundancia en los cayos vecinos. Se criaba ganado, cerdos y aves de corral, pero con dificultad, pues las plantaciones no estaban cercadas (Newton, 1985).

Durante los siglos XVIII, XIX y hasta mediados del siglo XX la principal actividad económica del archipiélago fue la agricultura. De acuerdo con Meisel (2009), en 1846 el total de la fuerza laboral de este archipiélago ascendía a 1.022 personas, de las cuales 580 (56,8%) eran labradores, 325 (31,8%) criados y solo 29 (2,8%) pescadores. El escaso número de personas dedicadas a la pesca indica que era de autoconsumo y una pequeña parte se comercializaba internamente. En el mismo período los seis principales productos del sector agrario eran: caña de azúcar, algodón, miel, ñame, plátano y coco. En cuanto a la ganadería, se destacan los animales domésticos, tales como: cerdos, pollos y gallinas, cuya cría no requería grandes extensiones de pastos. Otra actividad que tenía presencia era la construcción y reparación de embarcaciones, como lo indican los oficios de aserradores, carpinteros y calafates, que totalizaban 29 personas.

Dentro de la división administrativa de Colombia, en 1912 el archipiélago de San Andrés y Providencia adquirió el estatus de intendencia, mediante la Ley 52 del 26 de octubre, segregándose del departamento de Bolívar, con lo cual logró autonomía administrativa y el gobierno nacional comenzó a estudiar los problemas relacionados con el archipiélago. En consecuencia, se

asignaron recursos mediante varias leyes[2], para construir un hospital y varias obras de infraestructura. Como caso atípico, en 1936 se designó una comisión de senadores y representantes para que visitaran el archipiélago, estudiaran sus problemas y formularan un proyecto de ley orgánica que contemplara las necesidades en obras públicas, sanidad, educación, comunicaciones, relaciones exteriores e industrias. El 2 de febrero de 1937 esta comisión de parlamentarios presentó un informe y, simultáneamente, un proyecto de ley.

A finales de la década de 1940 comenzaron a llegar a la isla vuelos comerciales de las principales ciudades colombianas, que usaban hidroplanos Catalina[3], pues en San Andrés no había pista de aterrizaje. Es así como por primera vez muchos colombianos pudieron tomar vacaciones en San Andrés. La llegada masiva de turistas comenzó a fines de la década de 1950 cuando la isla fue convertida en puerto libre (Meisel, 2005).

A comienzos de la década de los cincuenta el archipiélago carecía de hoteles y fueron las casas de los isleños las que prestaron el servicio de alojamiento a los visitantes. Más tarde, en la década de los sesenta es cuando se expande la infraestructura hotelera. Con la Ley 127 de 1959, que declaró puerto libre al territorio de San Andrés y Providencia, se inició el desarrollo del comercio y el turismo, que han sido las actividades más importantes desde la segunda mitad del siglo xx. Esta ley incentivó a los turistas nacionales a visitar la isla y adquirir mercancías importadas a precios más bajos que los obtenidos en el resto del país y alentó a comerciantes nacionales y extranjeros a establecer almacenes en la isla. En efecto, en 1962 habían inscritos en la Cámara de Comercio San Andrés Isla 356 negocios, de los cuales 276 eran almacenes y 31 hoteles (Aguilera, *et al.*, 2000). No obstante, con la apertura económica iniciada en Colombia a comienzos de los años noventa, el turista ya no llegaba principalmente por el atractivo de comprar, sino para disfrutar del paisaje, el sol y las playas de estas islas.

Así, hasta mediados del siglo xx las islas de San Andrés y Providencia fueron productivas para la agricultura y, en un comienzo, la producción era principalmente para la exportación. Después, fue solo para consumo interno. A partir de la segunda mitad del siglo xx el comercio y el turismo pasaron a ser las principales actividades económicas, la cuales se analizarán con detalle en la cuarta sección.

---

[2] La Ley 17 de 1927 destinó una partida de 200.000 pesos para varias construcciones; la Ley 47 de 1931 autorizó un estudio sobre las necesidades y conveniencia económica en general; la Ley 3 de 1934 ordenó la construcción de un hospital y destinó 10.000 pesos para el efecto; la Ley 45 de 1934 dictó un estatuto especial para el archipiélago y dispuso la construcción de varias obras de infraestructura (Aguilera, *et al.*, 2000).

[3] Modelo de hidroavión diseñando en 1935 y producido por la empresa estodounidense Consolidated.

2. Geografía física y aspectos ambientales

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un departamento perteneciente a la región Caribe colombiana, enclavado en el suroccidente del mar Caribe. Limita por el oriente con el Caribe insular (islas de las Grandes y Pequeñas Antillas), por el norte con Jamaica y por el noroccidente, occidente y sur con los estados continentales de Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y el territorio continental colombiano (mapas 1, 2 y 3, pp. 253, 254 y 255). Está localizado entre los meridianos 78° y 82° latitud oeste y entre los paralelos 12° y 16° de longitud norte, a una distancia aproximada de 715 km de Cartagena de Indias —la ciudad continental colombiana más próxima—, a 408 km de Colón en Panamá, a 316 km de Puerto Limón, en Costa Rica, y a 250 km de Bluefields en Nicaragua.

En su conjunto, el archipiélago tiene una superficie insular de 54,2 km^2, conformada por las tres islas mayores (San Andrés de 26 km^2, Providencia de 17,2 km^2 y Santa Catalina de 1 km^2) y un grupo de cayos[4] y bancos con una extensión de 8,3 km^2. Estos son: los cayos Alburquerque, Serrana y Serranilla, Roncador, Bolívar, los cayos menores cercanos a las plataformas de las islas de San Andrés y Providencia denominados Haynes Cay (Córdoba), Johnny Cay (Sucre), Cotton Cay (Santander), Rose Cay (Acuario), Rocky Cay (Rocoso), Crab Cay (Cangrejo), y Three Brothers Cay (Tres Hermanos), los bancos Alicia, Quitasueños y Nuevo.

El archipiélago hace parte de una cordillera submarina llamada "elevación de Nicaragua" (Nicaragua Rise), que se extiende entre Nicaragua y las islas de Jamaica, Haití y República Dominicana. Todas ellas originadas a partir de volcanes dispuestos a lo largo de facturas tectónicas de corteza oceánica. El levantamiento tectónico que dio origen a la isla de San Andrés se estima que ocurrió hace tres millones de años, mientras que Providencia se habría originado hace unos veinticuatro millones de años (DNP *et al.*, 2002).

2.1 Relieve

La isla de San Andrés tiene 12,6 kilómetros de largo y anchos variables de máximo cinco kilómetros. Como se observa en el Mapa 4 (p. 256), su relieve

---

[4] El diccionario de topónimos y términos costeros de Colombia (IGAC, 1998: 25) define los cayos como: bancos de arena, arrecife o isla baja, cerca de la superficie del mar, visibles en marea baja, pero usualmente cubiertos por agua; islotes rocosos de baja altura sobre el nivel del mar; islita baja, constituida por arena de fragmentos de coral, formada por la acción de las olas sobre una plataforma coralina, al mismo nivel de la marea alta o por encima de esta. .

tiene porciones planas y bajas al norte y al sur. En el sector nororiental se extiende una amplia playa de arena blanca, limitada por una plataforma marina de poca profundidad, originándose desde la costa noreste y ampliándose hasta los arrecifes coralinos, que conforman una barrera que protege a la isla del fuerte oleaje del mar abierto. Al interior, en la parte central, hay una cadena de colinas de forma alargada que se bifurca en el extremo sur, conformando las vertientes del arroyo El Cove, donde se destacan al sur las lomas Brook Hill y al suroccidente May´s Hill, ambas de 78 metros sobre el nivel del mar (m. s. n. m.) (IGAC, 2008). En el costado occidental se encuentran acantilados de cinco a diez metros que hacen contacto con el mar, con excepción de la rada de El Cove, que entra al mar.

Por su parte, la isla de Providencia tiene siete kilómetros de largo y anchos variables de máximo cuatro kilómetros. El Mapa 5 (p. 257) muestra un relieve quebrado con una serranía conformada por tres ramales principales en sentido oriente-occidente, donde se destacan, en el centro, los accidente orográficos Patience Hill y The Peak Hill, con alturas máximas de 350 m. s. n. m., con fuertes pendientes y afloramientos rocosos que en pequeños sectores del oriente terminan en acantilados (IGAC, 2008). La serranía declina cerca de las costas, por lo cual se forman pendientes interrumpidas en algunos sectores por las corrientes fluviales que se forman; el pasto es la cubierta vegetal dominante y en algunas áreas se encuentran matorrales y relictos de bosque. Por el lado oriental se encuentra una planicie marina de formación coralina, cubierta en algunos sectores de mangle y otros por pastos y algunos cultivos. El litoral lo conforman playas de arenas finas de escasa amplitud, donde la dinámica del mar da lugar a marismas donde domina la vegetación de mangle.

La isla de Santa Catalina, también de relieve quebrado, alcanza su máxima altura en la loma Bealk Away Hill (138 m. s. n. m.) y presenta una cubierta de pastos, matorrales y algunos cultivos de subsistencia (IGAC, 2008).

2.2 Mar[5]

Colombia tiene un área aproximada de aguas marinas de 928.000 km^{2,} donde el área marina del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es de 300.000 km^2, aproximadamente: el 37% del espacio oceánico nacional, del cual 65.000 km^2 son áreas marinas protegidas. El archipiélago

[5] Este artículo fue escrito antes del fallo de la Corte Internacional de Justicia del 19 de noviembre de 2012, relacionado con la definición de los límites marítimos entre Colombia y Nicaragua. El gobierno colombiano sentó la posición de que el fallo es inaplicable con base en que las fronteras solo se modifican mediante tratados que deben ser aprobados por el Congreso de la República.

tiene dos arrecifes de barreras coralinas. La isla de San Andrés tiene una plataforma marina poco profunda protegida por un arrecife y una zona de mar abierto. La formación coralina se extiende al nororiente conformando bancos coralinos protegidos del oleaje del mar abierto por la barrera coralina, dando origen a una laguna arrecifal. En estas zonas los corales están activos.

Las formaciones coralinas de Providencia y Santa Catalina tienen una extensión de 32 km^2 que cubren una extensión de 255 km^2, la más grande de Colombia y la segunda más grande del mar Caribe, que se extienden hasta Jamaica y de la cual hacen parte los cayos de Roncador, Serrana y Serranilla y el banco de Quitasueño,.

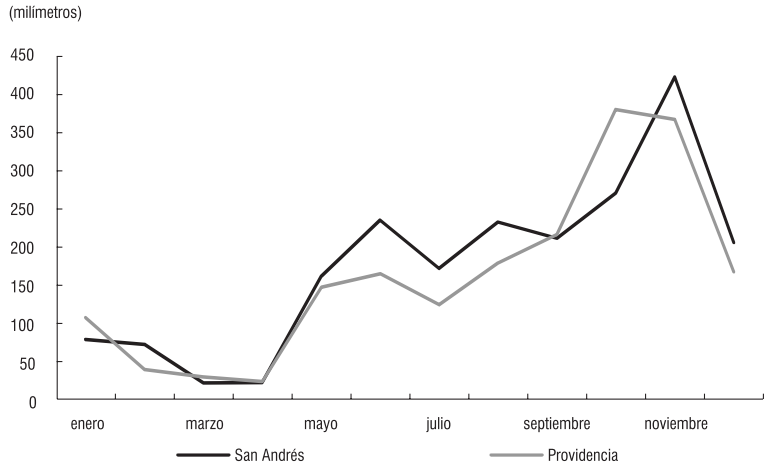
La aguas oceánicas del archipiélago tienen una salinidad de entre 34 y 36 unidades prácticas de salinidad (UPS), que equivalen a gramos de sal por cada litro de agua, y la temperatura del agua oscila entre 26,8 °C y 30,2 °C en promedio, similar a las de las aguas litorales. De junio a noviembre la zona insular es susceptible de verse afectada por mareas de tormenta y mar de leva. La amplitud de las mareas es de 40 a 60 cm, que no son desastrosas para los bienes y servicios de estas islas (DNP, 2007: 15).

La corriente marina superficial, correspondiente a la corriente del Caribe, fluye de oriente a occidente y sufre un desvío hacia el suroccidente y sur, cuando enfrenta la parte sur de la Elevación de Nicaragua para formar un remolino en sentido contrario a las manecillas del reloj (Mapa 6, p. 258). La corriente enfrenta al archipiélago por el oriente en el norte y por el nororiente en el sur, con velocidades entre 0,5 y 1 m/segundo y está impulsada por los vientos alisios del nororiente (Hallock y Elrod, 1988: citados por Arboleda, 2008).

2.3 Clima

El clima del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es cálido, y oscila entre húmedo y seco. Hay dos estaciones: una seca, entre enero y abril, y otra lluviosa, entre mayo y diciembre. Los meses más lluviosos son octubre y noviembre, con precipitaciones promedio de 358 mm/mes, y abril es el mes de menor pluviosidad, con 22 mm/mes en promedio (Gráfico 1). En los meses de mayor actividad pluvial se registran entre 20 y 24 días con lluvias. El 73% de la lluvia anual total se presenta en los meses de junio y noviembre. En el período 2001-2007 el total anual de lluvias osciló entre 1.500 y 2.450 mm y en el año hay en promedio 217 días con lluvias.

Gráfico 1. Promedio mensual de precipaciones en San Andrés y Providencia, 2001-2007



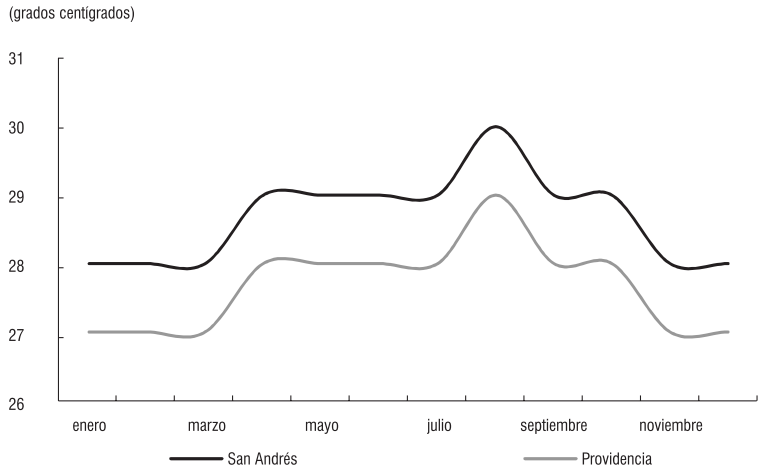
Fuente: Gobernación de San Andrés (2008).

En cuanto a la temperatura del aire, el promedio es de 29 °C, con valores mínimos de 27 °C, entre diciembre a marzo, y máximos de 30 °C, de mayo a octubre (Gráfico 2). A su vez, el Gráfico 3 muestra el promedio mensual de la humedad relativa, siendo la media anual de 82%, con fluctuaciones mínimas del 77% en los meses de enero a marzo, entre las 12:00 y las 14:00 horas, y máximas de 87% entre junio y octubre, que se registran hacia las 05:00 horas.

El brillo solar promedio anual es de 2.700 horas, con un promedio mensual mínimo de 164 horas y máximo de 290 horas (Gráfico 4). El mes de marzo tiene el promedio máximo de 286 horas de brillo solar y noviembre el mínimo con 167 horas, con descenso de 119 horas. En los meses secos pueden presentarse alrededor de cuatro horas efectivas de brillo solar día más que en los meses lluviosos. La evaporación media anual es de 1.700 mm, con valores mínimos de 114 mm en octubre y de 177 mm en marzo.

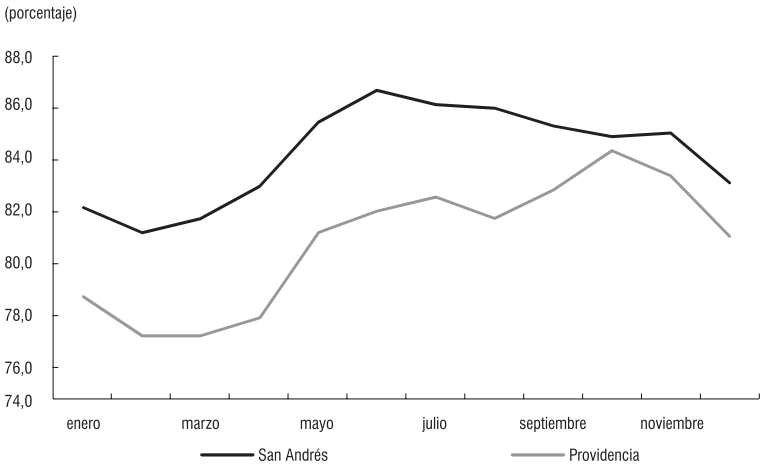
Los vientos alisios tienden a soplar desde el nororiente en un 55% y del oriente en un 22%. La velocidad media anual alta es 5,5 m/seg (11 nudos), con velocidades medias mensuales que varían entre 4,2 m/seg la mínima, en octubre, y máxima de 7,2 m/seg, en julio. Para el nororiente el rango de velocidad está entre 3,4 y 5,4 m/seg, con una ocurrencia de 18%. Por su parte, los vientos del oriente tienen rangos de velocidades entre los 5,5 y 7,9 m/seg, con un porcentaje de ocurrencia del 10%, y un segundo rango, de 8 y 10,7 m/seg.

Gráfico 2. Promedio mensual de la temperatura del aire en San Andrés y Providencia, 2001-2007



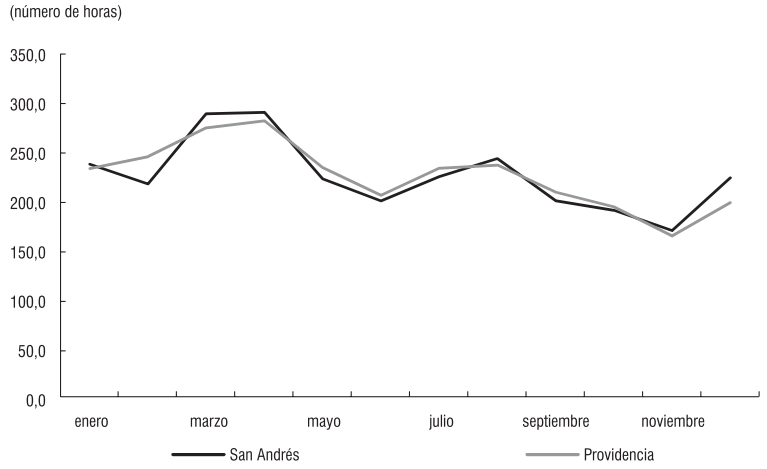
Fuente: Gobernación de San Andrés Islas (2007).

Gráfico 3. Promedio mensual de la humedad relativa en San Andrés y Providencia, 2001-2007



Fuente: Gobernación de San Andrés Islas (2007).

Gráfico 4. Promedio mensual de brillo solar en San Andrés y Providencia, 2001-2007



Fuente: Gobernación de San Andrés Islas (2007).

El archipiélago se encuentra en la zona de paso de huracanes y tormentas tropicales, que se presentan normalmente entre junio y noviembre. Aunque son las islas del Caribe menos expuestas a estos fenómenos atmosféricos, que se originan en esta zona intertropical, la ocurrencia de estos eventos oscila entre uno y seis años y su duración está entre uno y tres días. Con el fenómeno del cambio climático, la amenaza radica en que los huracanes serán más fuertes (grados 3 a 5), pero se reducirá su número de ocurrencia (Duque-Escobar, 2008).

2.4 Suelos

Los suelos del archipiélago son de baja calidad (Mapa 7, p. 259). La capa vegetal es delgada, la textura de los suelos varía desde francoarenosa hasta arcillosa, y aquellos son pocos profundos. En San Andrés están sentados sobre roca de origen coralino con bajo poder de retención de humedad, por lo cual la precipitación no se puede aprovechar al máximo y no hay corrientes permanentes de agua dulce. Además, el área es limitada y no es posible destinar una gran extensión para actividades agropecuarias (Polanía, 2004). Según un estudio realizado en 1999 por la Subdirección de Agrología del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), desde el punto de vista agrológico se clasifican así:

- *Clase IV (61%)*: se consideran de fertilidad baja o moderada, aptos para uso agropecuario con limitaciones que requieren prácticas cuidadosas de manejo para conservación. Pueden ser utilizados para cultivos propios de la isla, pastoreo, bosques o vida silvestre. En San Andrés se localizan en la parte central de la isla; en Providencia están dispersos alrededor de las faldas de las montañas, y en Santa Catalina en la parte noroccidental de la isla.
- *Clase V (2%)*: se sitúan en relieves planos y no son aptos para la agricultura, pues tienen limitaciones difíciles de remover, tales como la presencia de sales y sodio en cantidades tóxicas para algunas plantas y hay fluctuaciones frecuentes de su nivel freático. Su uso está restringido a pasto, árboles o vida silvestre. Sin embargo, en Providencia y Santa Catalina, en los sectores salinos, se puede cultivar palma de coco. En San Andrés se encuentran en el sur y nororiente, sobre el litoral. En Providencia, en la zona norte en Santa Isabel, y por el nororiente por la zona donde está el aeropuerto.
- *Clase VI (2%)*: suelos con limitaciones severas, tales como pendientes fuertes, susceptibilidad de erosión, escasez de humedad y profundidad moderada, por lo cual son inadecuados para la agricultura, son aptos solo para pastos, cultivos arbóreos o arbustivos de tipo permanente, como árboles frutales y bosques. Se encuentran, principalmente, en Providencia en la parte central y en San Andrés en el sector de May´s Cliff.
- *Clase VII (14%)*: no son aptos para fines agrícolas por sus limitaciones severas, tales como: pendientes fuertes, susceptibilidad de erosión, escasez de humedad y superficies pedregosas superior al 70%, por lo que los restringe al uso de la reforestación, conservación de cuencas hidrográficas y sostenimiento de vida silvestre. Se encuentran en Providencia muy cerca al litoral y en Santa Catalina en la zona central.
- *Clase VIII (21%)*: no tiene aptitud agropecuaria ni forestal debido a la alta erosionabilidad, afloramientos rocosos, materiales depositados por la acción del mar y otros, como estar carentes de suelo. Se pueden utilizar para la recreación e incluso con propósitos estéticos y vida silvestre. Se localizan en San Andrés en áreas cercanas al mar.

2.5 Hidrología

La isla de San Andrés cuenta con dos acuíferos que abastecen de agua a la población isleña. Estos son: el acuífero San Andrés, localizado en la parte central de la isla, el cual provee de agua a la red de acueducto, y el acuífero San Luis, que se halla alrededor del primero y del cual se abastece de agua la

mayoría de la población. También, se capta agua lluvia y se potabiliza agua de mar con plantas desalinizadoras introducidas por los hoteleros. La escasa superficie terrestre y la permeabilidad y porosidad de la roca caliza hacen que los acuíferos estén expuestos a la contaminación de los pozos sépticos (Botet y Lowy, 2009).

En Providencia hay una represa y muchos arroyos que no desembocan en el mar sino que se infiltran en las depresiones costeras, descargando sedimentos en la superficie terrestre. Como se puede observar en el Mapa 7 (p. 259) y el Cuadro 1, los arroyos de la vertiente occidental son de mayor longitud, persistencia y caudal que los de la vertiente oriental. Las microcuencas de la zona occidental son más húmedas, con coberturas vegetales de mayor extensión y desarrollo de cultivos. Los arroyos de la vertiente oriental, por su exposición directa al flujo de los vientos del oriente y la menor extensión en cuanto a la longitud de los cauces, presentan microcuencas con coberturas vegetal protectoras pequeñas y fragmentadas (Gobernación de San Andrés, POT, 2003).

Cuadro 1. Microcuencas del municipio de Providencia y Santa Catalina

Microcuenca	Área (hectáreas)	Longitud arroyo principal (km)	Longitud total arroyos (km)	Cobertura predominante	Usos predominantes
Bowden	407	2,10	7,95	Pastizales	Cultivo de coco, agricultura de pancoger, ganadería y asentamiento humano
Salt Creek (Lazy Hill)	282	2,52	8,50	Pastizales, cultivo de palmas y bosques	Cultivo de coco, ganadería y asentamiento humano
Fresh Water Gully	235	1,86	7,57	Bosques	Cultivo de coco, ganadería y asentamiento humano
Southwest Bay	130	0,93	1,72	Pastizales	Cultivo de coco, agricultura de pancoger y ganadería
Gamma Dith (Bottom House)	385	2,90	10,86	Pastizales y bosques	Cultivo de coco, agricultura de pancoger, ganadería y asentamiento humano
Smooth Water	144	0,80	1,46	Pastizales y bosques	Cultivo de coco y ganadería
Bailey	219	1,33	3,59	Pastizales y cultivo de palmas	Cultivo de coco, agricultura de pancoger y asentamiento humano
Mc Bean	217	1,06	1,46	Pastizales,cultivo de palmas y manglar	Manglar
Garret Bay	57	0,532	1,463	Pastizales, arbustos densos y cultivos de coco	Arbustos densos
Santa Catalina Sur	75	0	3,6	Cultivo de coco	Asentamiento humano
Santa Catalina Norte	40	0	0	Arbustos, bosques y cultivo de coco	Bosques y cultivos de palma

Fuente: Gobernación de San Andrés (2003).

Durante el año 2009 Coralina, para proteger los recursos hídricos del archipiélago, dentro del Plan de Manejo de Aguas Subterráneas (PMAS), implementó en San Andrés seis instrumentos: concesiones, control de carrotanques, pozos domésticos, ahorro y uso eficiente de agua, clubes de defensores y modelación. Al tiempo, implementó programas de ahorro y uso eficiente del agua en cuatro sectores: institucional, comercial, hotelero y doméstico. Asímismo, en Providencia formuló planes de ordenación de tres cuencas: Bailey, McBean y Fresh Water. Además, recuperó cinco manantiales para el aprovechamiento sostenible del recurso hídrico: Bailey Spring, Little Mermaid Hole, Forth, Cedar Valley y Spring Gullie (Colarina, 2010a).

2.6 Riqueza biológica

Los ecosistemas del archipiélago tienen formaciones coralinas, praderas de pastos marinos, manglares, áreas oceánicas, playas y bosque seco tropical. Sus formaciones coralinas son las más extensas de Colombia y las segundas más grandes del mar Caribe, conformadas por dos arrecifes de barreras localizados alrededor de las islas de San Andrés y Providencia, cinco atolones y otros bancos coralinos menores que se extienden por más de 500 km de la elevación de Nicaragua.

Las áreas coralinas del archipiélago ascienden a 142.005 hectáreas, y la extensión aproximada de las praderas es de 1.930 hectáreas. Las barreras de arrecife forman lagunas con abundantes pastos marinos, que también se presentan en los atolones del norte y el sur y se distribuyen a partir de profundidades que van de pocos centímetros hasta diez metros. Los pastos marinos se encuentran en los sectores de Rocky Cay, Bahía Honda, Cotton Cay, Acuario (Rose and Haynes Cay), Punta Hansa, y los Cayos Bolívar y Alburquerque. Las especies que predominan son: el pasto tortugas (*Thalassia testudinum*), el pasto de manatí (*Syringodium filiforme* y *Halodule wrightii*) y los pastos de género *Halophila*, que solo predominan en Providencia y Santa Catalina. La alta productividad de este ecosistema es resultado de la unión del metabolismo propio de las praderas con la producción de algas asociadas (IGAC, *et al*., 2007).

La zona costera de las dos principales islas habitadas está rodeada de manglares que complementan el ecosistema coralino. San Andrés cuenta con 133 hectáreas de mangle y Providencia y Santa Catalina con 53 hectáreas (Coralina, 2006a). Hay cuatro especies de mangles que son: rojo (*Rhizophora mangle*), negro (*Avicennnia germinans*), blanco (*Laguncularia racemosa*) y botón (*Conocarpus erectus*).

En cuanto a la biodiversidad marina, se han identificado 57 especies de coral y 273 especies de peces, correspondientes a 54 familias. En los cayos lejanos y áreas pantanosas de los manglares habitan aves, de las cuales se han identificado 76 migratorias y 16 especies residentes, detectándose dos especies endémicas en peligro de extinción: el vireo de San Andrés (*Vireo caribeaus*) y el sinsonte de manglar (*Mimus magnirostris*). Entre las especies de peces y moluscos comerciales más importantes y en peligro por sobreexplotación se encuentran los peces para alimento, como meros y pargos, y moluscos como el caracol pala (*Strombus gigas*), algunas especies de langosta (*Panulirus argus y P. guttatus*) y una especie de cangrejo terrestre (*Gecarcinus ruricola*). Otras especies importantes que encuentran alimento y áreas de anidación en el archipiélago son las tortugas marinas, como la cabezona (*Caretta caretta*), verde (*Chelonia mydas*), carey (*Eretmochelys imbricada*) y cuero (*Dermochelys coriácea*).

Asimismo, en el archipiélago hay especies vegetales, por ejemplo relictos de bosques secos tropicales, y han sido identificadas 374 especies de plantas, que se distribuyen en 93 familias: 70 nativas y 23 introducidas (Coralina, 2006a).

Es evidente que los ecosistemas marinos y terrestres del archipiélago son de gran belleza y fragilidad, como lo son los arrecifes y las mismas islas. No obstante, se dan presiones ambientales continuas que afectan el ecosistema. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina, 2006a) ha identificado, entre otras, las siguientes amenazas:

- Las quemas para fines agrícolas, y la deforestación y erosión causadas por el pastoreo de ganado.
- El relleno de tierras para ocupar ese espacio.
- La falta de tratamiento y disposición final de residuos sólidos y líquidos, cuyo manejo inadecuado reduce la calidad del agua.
- El abuso en la explotación de los recursos naturales, a pesar de la existencia de leyes que los protegen, tales como la sobreexplotación del recurso pesquero, incluyendo especies del arrecife y herbívoros marinos (la mayor amenaza se presenta en los atolones del norte y del sur).
- Problemas de tipo social, como la pobreza y la sobrepoblación (con la subsecuente proliferación de la urbanización y de tugurios).
- Daños físicos ocasionados a los corales y pastos marinos por embarcaciones varadas, ancladas y por contacto.

En efecto, Ernesto Guhl Nannetti (1989: 5), sobre la problemática ecológica del archipiélago, expresó: "[…] en las islas el espacio está claramente limitado […] implica una relación con la naturaleza más amigable, con unas pautas de utilización de recursos naturales más racionales y responsables".

En Colombia en materia de medidas ambientales para la conservación de los ecosistemas se creó el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena) en 1968, como el organismo encargado de dictar la política ambiental y vigilar su cumplimiento. Más tarde, en 1974, se expidió el Código de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente, con el cual las corporaciones autónomas regionales (CAR) se convirtieron en autoridad ambiental. Sin embargo, solo desde 1993, con la Ley 99, se adoptó una política formal con la creación del ministerio de Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA)[6]. Desde entonces el ministerio formula políticas, planes y proyectos para regular el medioambiente y los recursos renovables, por su parte, el SINA dirige el proceso de planificación y ejecución de las actividades en materia ambiental. Una de sus dependencias es el Sistema de Parques Naturales, que administra los 54 parques y santuarios naturales de fauna y flora que existen en el país, y donde uno de ellos es el declarado en 1996 como Parque Natural Nacional Old Providence Mc Bean Lagoon, que tiene 995 hectáreas, de las cuales 905 son áreas marinas (Cuadro 2).

La autoridad ambiental de la jurisdicción del archipiélago es Coralina, que fue creada mediante el artículo 35 de la Ley 99 de 1993, e inició funcionamiento en junio de 1995. Se encarga de ejecutar políticas, planes, programas y proyectos definidos por el Plan de Desarrollo Nacional o por el Ministerio de Ambiente y Vivienda, así como los del orden regional que le confíen. Entre otras funciones, están las siguientes (Coralina, 2006b):

- Promover y desarrollar la participación de la comunidad local e integrarla a los programas de protección ambiental.
- Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medioambiente.
- Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas, y establecer vedas para la caza y la pesca deportiva.

---

[6] Este sistema lo integran el Ministerio de Medio Ambiente (convertido en 2003 a Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), las CAR, el Sistema de Parque Naturales, las entidades territoriales y los institutos de investigación dedicados al medioambiente (Viloria, 2010).

- Fijar en el área de su jurisdicción los límites permisibles de ruido, emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medioambiente.
- Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria.
- Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire, entre otras.

Cuadro 2. Áreas protegidas de la reserva de la biosfera Seaflower

Nombres	Año declaratoria	Localizado	Área (hectáreas)
Parque Natural Nacional Providence Mc Bean Lagoon: el área marina está conformada por una laguna poco profunda en donde se incluyen los cayos Cangrejo y los Tres Hermanos, protegidos por una extensa barrera arrecifal. Su área terrestre cuenta con una colina de origen volcánico, denominada Iron Wood Hill (150 m. s. n. m.) y una zona de relieve plano con zonas pantanosas, que comprende el área del manglar de Mc Bean.	1996	Nororiente de Providencia	995 (905 marinas)
Parque Natural Regional Johnny Cay: en sus playas anidan tortugas y es lugar de paso para aves marinas playeras migratorias.	2002	San Andrés	4,5
Parque Natural Regional Old Point: se encuentran ecosistemas de manglares, arrecifes coralinos, pastos marinos y bosque seco tropical. Es una zona de reclutamiento para la biodiversidad marina.	2002	San Andrés	247,56 (173,16 sectores terrestres y 74,40 áreas marinas)
Área Marina Protegida Seaflower: incluye aguas circundantes y ecosistemas oceánicos (atolones, montañas submarinas, planos abisales y fosas, entre otros).	2005	Caribe occidental	65.000
Parque Natural Regional The Peak: protege, conserva y recupera áreas de bosques secos en el punto más alto de Seaflower y donde se encuentra la mayor cantidad de nacederos de agua de la isla y es un hábitat para las especies de fauna importantes de la región, como el emblemático cangrejo negro.	2007	Providencia	n. d.

n. d. no disponible.
Fuente: Coralina (2010b).

En 1994 se definieron otros mandatos, como el Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165), que define el sistema nacional de áreas protegidas, las cuales están destinadas a la conservación de los ecosistemas más importantes, por la representatividad de valores naturales ecológicos y diversidad biológica. Algunos estudios han encontrado que la pesca industrial, el transporte marítimo y la contaminación (microorganismos y sólidos en suspensión) son

las principales amenazas a la conservación de su biodiversidad en la costa Caribe colombiana (Alonzo *et al*., 2007).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (Unesco por su sigla en inglés), el 10 de noviembre de 2000 declaró al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como parte de la Reserva de Biósfera con el nombre de Seaflower (en memoria del barco que trajo a estas islas los primeros puritanos ingleses). Esta reserva de 349.800 km^2, es de gran riqueza ambiental y la de mayor área marina en el mundo. Al ser incluido este archipiélago en el Program Man and Biosphera (MAB), el departamento insular colombiano debe aplicar un modelo de desarrollo sostenible, donde se puedan desarrollar actividades agropecuarias, comerciales e industriales y, al tiempo, conservar la biodiversidad de sus ecosistemas costeros y marinos.

Con la labor que viene haciendo Coralina en el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible para el Caribe y el mundo, el área marina protegida Seaflower se ha convertido en ejemplo de convivencia multicultural y del aprovechamiento de los recursos naturales, por lo cual recibió el premio mundial a la Mejor Acción sobre Diversidad Biológica, 2010, otorgado por La Unión Internacional para la conservación de la naturaleza (IUCN), en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Biodiversidad, que se celebró en la ciudad de Nagoya (Japón), y en la que participaron 193 países.

Desde la designación del archipiélago como reserva de biósfera se han declarado tres parques naturales regionales: Johnny Cay, Old Point y The Peak, un parque natural nacional: Old Providence Mc Bean Lagoon, y una área marina protegida Seaflower, que tiene un área de 65.000 km^2 —la séptima más extensa del mundo—, y equivale al 21,67% de la Reserva de la Biósfera. La reserva está subdividida en tres secciones: norte, con 37.522 km^2 que comprende el complejo arrecifal de Quitasueño y los atolones de Roncador y Serrana. Además, cobija el parque natural nacional y los tres parques naturales regionales descritos en el Cuadro 2 (p. 68). La sección centro (12.716 km^2), que tiene a las islas de Providencia y Santa Catalina; y la sección sur (14.780 km^2), que incluye la isla de San Andrés, y los atolones de Alburquerque y Bolívar. Estas unidades están bajo la administración de Coralina.

El calentamiento global, un fenómeno del cambio climático del planeta, en las últimas dos décadas se ha acelerado por el incremento de las temperaturas observadas en la atmósfera terrestre y en los océanos. Esto es consecuencia de la deforestación de los bosques, la emisión de gases producidos por la industria, el uso de combustible fósil, la quema de bosques, la actividades agrícolas, entre otros. El archipiélago, conformado por islas oceánicas, está expuesto a los efectos del cambio climático, tanto por el incremento del nivel

del mar, los aumentos de la temperatura del océano, la frecuencia e intensidad de los huracanes, la prolongación de las épocas de sequías, la disminución de las recargas de los acuíferos, la afectación de ecosistemas como los ambientes coralinos y los manglares, entre otros. Para contrarrestar los efectos anteriores, el Gobierno colombiano ejecuta el primer Programa Piloto Nacional de Adaptación al Cambio Climático (INAP), mediante de un acuerdo de donación con el Banco Mundial, con recursos del Global Environment Facility (GEF), cuyo objetivo es implementar medidas piloto de adaptación y opciones de política para afrontar los impactos de este fenómeno en ecosistemas de alta montaña, áreas insulares del Caribe colombiano y de salud humana en el caso del dengue y la malaria (Cardona, 2009).

Con todo, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina posee un ecosistema de gran riqueza ambiental por la biodiversidad de organismos marinos y terrestres. Este ecosistema ha sufrido cambios por la alta densidad poblacional que requiere satisfacer las crecientes demandas de alimentos y agua, y algunas de sus actividades presionan su contaminación. Por tanto, su protección y productividad depende del uso razonable y menos destructivo de los bienes naturales y de la puesta en práctica de las regulaciones y políticas que reconozcan el verdadero valor de la naturaleza, tanto en lo económico como en lo ambiental y lo social, las cuales deben estar concertadas e integradas con el gobierno nacional, las autoridades regionales, la comunidad local y demás usuarios.

3. Geografía humana

3.1 Población

La población del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina asciende a 73.320 habitantes (93,2% ubicada en San Andrés y el 6,8% en Providencia), según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para 2010, representada en un 50,3% por mujeres y el 49,7% restante por hombres. Esta población está conformada en un 43,7% por personas menores de 24 años, el 50,7% corresponde al rango de 25 a 64 años, que es la fuerza laboral y el 5,6% son personas mayores de 65 años (Cuadro 3).

La pirámide de edad del Gráfico 5 muestra que la base de la población del archipiélago está más cerrada que la del resto del país, lo que se debe a que la tasa de natalidad es más baja que la del promedio del país, también es inferior a la de los países del Caribe insular (Gráfico 6), y solo supera a la de Bogotá (16,74 nacidos vivos por cada mil habitantes), que es la más baja de Colombia.

Cuadro 3. Distribución de la población del archipielago, por rango de edad y sexo, 2010

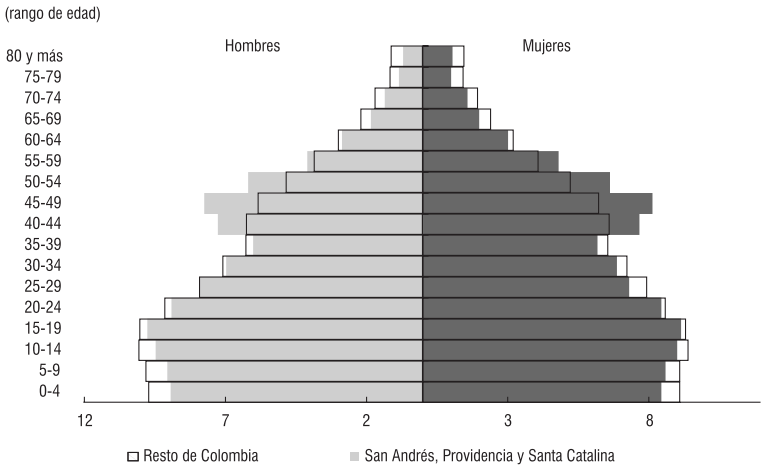
	San Andrés			Providencia			Total		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	**68.331**	**33.953**	**34.378**	**4.989**	**2.520**	**2.469**	**73.320**	**36.473**	**36.847**
0-4	5.956	3.046	2.910	424	217	207	6.380	3.263	3.117
5-9	6.043	3.077	2.966	431	226	205	6.474	3.303	3.171
10-14	6.343	3.230	3.113	435	225	210	6.778	3.455	3.323
15-19	6.483	3.331	3.152	455	232	223	6.938	3.563	3.375
20-24	5.927	3.026	2.901	436	223	213	6.363	3.249	3.114
25-29	5.210	2.690	2.520	377	201	176	5.587	2.891	2.696
30-34	4.752	2.375	2.377	329	170	159	5.081	2.545	2.536
35-39	4.155	2.037	2.118	321	157	164	4.476	2.194	2.282
40-44	5.112	2.478	2.634	369	174	195	5.481	2.652	2.829
45-49	5.467	2.657	2.810	361	170	191	5.828	2.827	3.001
50-54	4.413	2.120	2.293	290	138	152	4.703	2.258	2.445
55-59	3.028	1.381	1.647	240	115	125	3.268	1.496	1.772
60-64	1.997	963	1.034	162	83	79	2.159	1.046	1.113
65-69	1.289	609	680	117	63	54	1.406	672	734
70-74	980	441	539	96	52	44	1.076	493	583
75-79	615	275	340	66	36	30	681	311	370
80 y más	561	217	344	80	38	42	641	255	386

Fuente: DANE (proyecciones municipales de población, 2005-2011, por sexo y grupo de edad).

El desarrollo o la modernidad propicia bajas tasas de natalidad, al igual que el mayor nivel educativo de las mujeres. Otro aspecto que llama la atención en la pirámide de edad del archipiélago son los picos que sobresalen en los rangos de edades de 40 a 44 años y 45 a 49 años, donde se encuentra la población que nació en los años setenta. La explicación está en la inmigración que siguió llegando hasta los años ochenta, atraída por el dinamismo del comercio y el turismo sanandresano.

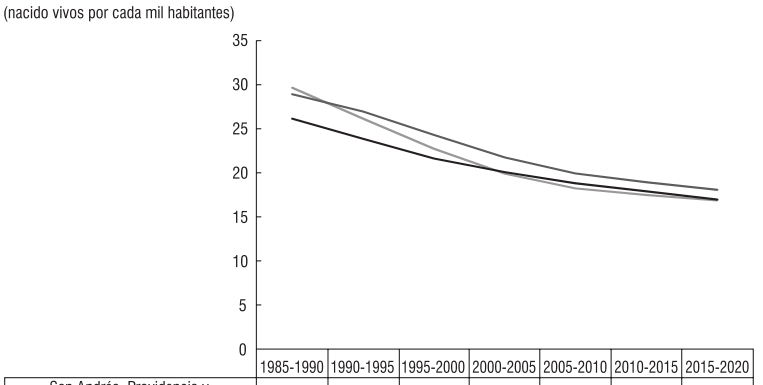
En la primera mitad del siglo xx la tasa de crecimiento de la población total del archipiélago fue decreciente e inferior a la de Colombia (Gráfico 7), explicada por factores económicos y migratorios. Meisel (2005) atribuye ese descenso al deterioro de la situación económica que se inició en el período 1929-1932, por la afectación de los cultivos de coco, las fuertes sequías y la proliferación de ratas; además, por la Gran Depresión mundial que llevó a una caída de los precios internacionales de la fruta y, como resultado a la merma de sus exportaciones. A comienzos de la década de 1950 la crisis fue severa y

Gráfico 5. Pirámide de edades del archipiélago, 2010



Fuente: DANE (proyecciones de población); cálculos del autor.

Gráfico 6. Tasa bruta de natalidad del archipiélago, Colombia y países del Caribe, 1985-2020

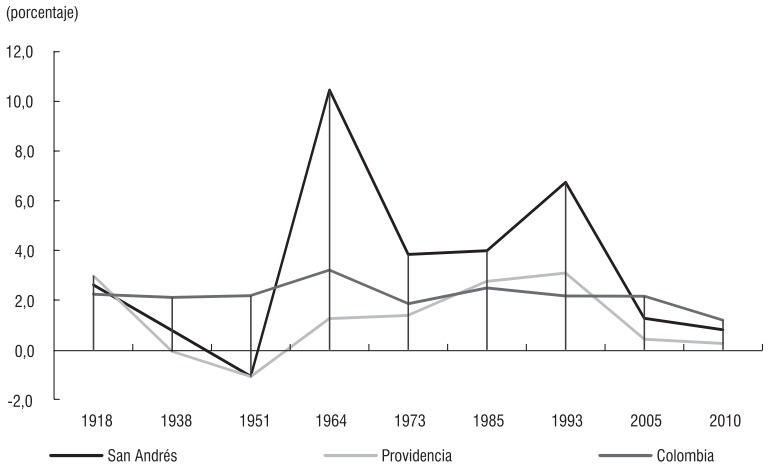


	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	29,54	26,05	22,63	19,83	18,17	17,44	16,81
Total Colombia	28,80	26,86	24,20	21,66	19,86	18,88	18,03
Países del Caribe	26,05	23,76	21,54	20,01	18,76	17,85	16,92

Fuentes: DANE (Conciliación censal, 1985-2005, y Proyecciones de población, 2005-2020) y División de Población de las Naciones Unidas: Panorama de la Población Mundial, revisión 2008 (para países del Caribe).

obligó a muchos sanandresanos a migrar a Panamá, Centroamérica y al continente colombiano en busca de oportunidades de empleo. Es así como entre 1938 y 1951 la población del archipiélago pasó de 6.528 habitantes en 1938 a 5.675 en 1951, con un decrecimiento de 1,08% promedio anual.

Gráfico 7. Tasa de crecimiento promedio anual de la población total del archipiélago y de Colombia, 1918-2010



Fuente: DANE (censos de población, varios años).

En la segunda mitad del siglo xx la tendencia se revirtió y las tasas de crecimiento de la población de San Andrés fueron mayores a las presentadas en el país. El Gráfico 7 muestra que entre 1951-1964 el crecimiento poblacional fue de 10,45% promedio anual, en el cual influyó la declaratoria de San Andrés como puerto libre en 1953, cuyo principal objetivo fue promover el desarrollo económico del archipiélago mediante el fomento del libre comercio y el turismo. Este hecho produjo una inmigración de colombianos continentales y de extranjeros, especialmente de Centroamérica y del Medio Oriente (sirios, libaneses, palestinos, judíos), que se establecieron como comerciantes; además, retornaron isleños por la perspectiva de desarrollo para la población. Al mismo tiempo, llegaron trabajadores para la construcción de hoteles e infraestructura urbana, que en su mayoría eran de Antioquia y de la región Caribe colombiana (Vollmer, 1997).

En los años setenta y ochenta del siglo xx la inmigración siguió siendo relativamente alta, aunque a ritmos menores frente a las dos décadas anteriores.

En los años noventa y comienzos del siglo xxi la tasa de crecimiento de la población fue decreciente y se ubicó por debajo de la nacional. Se debió a que, en 1993, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina implementó un control de inmigración, para regular la densidad poblacional, el uso del suelo y la preservación del medioambiente (Ley 47 de 1993). Además, con el cambio de modelo económico del país hacia la apertura e internalización de la economía, iniciado a comienzo de los años noventa, la economía de la isla entró en crisis, pues uno de los motivos de los turistas para viajar a San Andrés era comprar productos importados a bajo precio. Es así como se dio nuevamente la emigración hacia los Estados Unidos, Panamá e Islas Caimán (entre otros destinos del Caribe).

En cuanto al municipio de Providencia, la segunda mitad del siglo xx fue diferente a la de San Andrés. Entre 1951 y 1973 la población creció en 1,3% promedio anual, inferior al total de Colombia, que fue de 2,6% (Gráfico 7). Los desarrollos turísticos y urbanísticos de este municipio fueron menores a los de San Andrés, pues este municipio no participó del puerto libre; sin embargo, entre 1973 y 1993 la tasa de crecimiento de la población de Providencia fue superior a la nacional. Vollmer (1997) explica este fenómeno como el surgimiento de la pequeña industria hotelera que desarrollaron antiguas familias de la isla, asimismo, se justifica por las oportunidades de empleo generadas por la administración municipal, para cumplir con la nuevas funciones que determinó la Constitución de 1991. A partir de 1993 se revirtió el crecimiento poblacional y las tasas se mantienen bajas por el control de inmigración, y así mismo a la emigración de personas jóvenes hacia las Islas Caimán, San Andrés y el continente colombiano en busca de trabajo o para realizar estudios de educación superior. También, según proyecciones del DANE, en 2010 la población de este municipio asciende a 4.989 habitantes, una cifra levemente superior a la registrada en 1993, que era de 4.679 (Cuadro 3, p. 69).

El principal resultado de las tendencias demográficas del siglo xx es la alta densidad poblacional de San Andrés, que es de 2.628 habitantes por kilómetro cuadrado (hab./km^2), la sexta más alta entre las ciudades capitales de Colombia. Si la comparamos con otras islas del Caribe de similar tamaño, la densidad de San Andrés es superior (Bermudas: 1.207 hab./km^2; St. Thomas: 729 hab./km^2; St. John: 82 hab./km^2; Caimán Brac: 55 hab./km^2). En lo referente a Providencia y Santa Catalina, la densidad es de 290 hab./km^2, es inferior a la de Quindío (332 hab./km^2), el departamento más pequeño del continente colombiano, supera cuatro veces a la del promedio del Caribe continental colombiano (67 hab./km^2) y ocho veces al promedio de Colombia (37 hab./km^2).

Los habitantes del archipiélago, según el Censo general de 2005 (DANE), en un 39,3% son *raizales* que provienen de una unión entre las cultura anglosajona y africana que llegaron al Caribe. El 60,2% de la población nació en las islas, el 38,6% en otro departamento colombiano y el 1,2% en otro país. Según la cultura o rasgos físicos de los nacidos en el archipiélago, el 40,4% se reconoció como *raizal*, el 16,6% como negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente y el 43% restante no se identificó con las anteriores etnias. Por otra parte, del total nacido en otro departamento, el 71,1% es de la región Caribe colombiana, siendo Bolívar (34,1%), Atlántico (21,8%) y Córdoba (7%) los mayores aportantes, el resto es de Antioquia (7,9%), Bogotá (5,4%), Valle (5,3%), entre otros. En cuanto a los extranjeros, el 21,5% es de Panamá, el 16,1% de Nicaragua, el 11% de Líbano, el 10,8% de los Estados Unidos, entre otros países.

Según el Censo general de 2005 (DANE), el 74% de la población de San Andrés se localiza en la cabecera, el 12,6% en los centros poblados de La Loma (12,3%) y San Luis (0,3%), y el 13,5% restante está dispersa en la zona rural. Por su parte, en Providencia el 41,9% vive en la cabecera, el 53% en los centros poblados de San Felipe (11,3%), Rocky Point (10,4%), Bottom House (17,4%), Fresh Water Bay (3,3%), South West Bay (10,6%) y el 5% restante dispersa en la zona rural.

En síntesis, el crecimiento poblacional, la mayor urbanización y la densidad poblacional que presenta San Andrés están correlacionados con el mayor desarrollo de las actividades comerciales y turísticas que atrajo la inmigración de colombianos y extranjeros motivados por la declaratoria de puerto libre a mediados del siglo xx, y que desarrolló el comercio y el turismo en esta isla. Por su parte, la mayor ruralidad y menor densidad en Providencia y Santa Catalina están acordes con su aislamiento y a que sus principales actividades están más relacionadas con lo agropecuario y el turismo de bajo impacto ambiental, como es el de naturaleza, descanso y contemplación paisajística; además, por la negativa de sus habitantes para permitir la construcción de megaproyectos hoteleros.

3.2 Capital humano

El capital humano tiene efectos sobre el desarrollo económico y social, pues determina la capacidad de los individuos para realizar un trabajo; también, contribuye al desarrollo cultural e institucional, pues aumenta la cohesión social, el cuidado del medioambiente, la participación en la vida política, mejora las condiciones de salubridad y reduce la delincuencia, entre otras (Giménez, 2005). A continuación se medirá el capital humano usando índices

de educación y salud, dado que estos factores repercuten en la productividad e ingreso de los trabajadores y, por ende, en su bienestar, como lo han comprobado algunos trabajos empíricos[7].

3.2.1 Educación

La tasa de alfabetismo de la población mayor de 15 años en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es satisfactoria, si se compara con el promedio nacional y con la de los países vecinos. Según el Censo general de 2005 (DANE), el 98% de los sanandresanos sabía leer y escribir, cifra superior a la de Bogotá, que es la segunda más alta del país. Del mismo modo, es mayor en 8,1 puntos porcentuales (pp) a la de Colombia, al igual que supera a la de todos los países centroamericanos y al de la isla de Jamaica, con la cual tiene frontera (Gráfico 8).

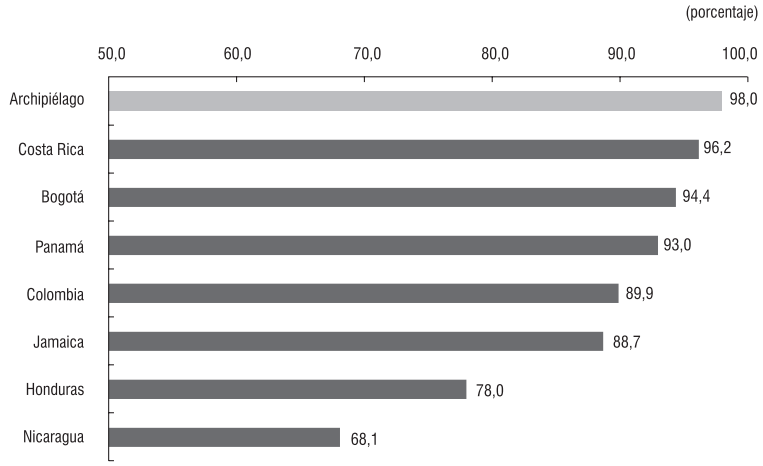
El segundo indicador que refleja una buena situación de la educación del archipiélago es el nivel de escolaridad de la fuerza laboral. En 2005 el promedio de años de educación alcanzado por la población mayor de 15 años era de 9,6 años de escolaridad, uno de los más altos del país después del de Bogotá (10,3 años), y superior al del promedio del país (8 años). En el Gráfico 9 se observa que en Providencia las mujeres tienen una mayor escolaridad, aunque el nivel de estudios alcanzado por los hombres es superior al promedio nacional.

Otro indicador que muestra el buen nivel educativo de la población del archipiélago en edad productiva es el nivel de estudios cursados por la población en el rango entre 25 y 64 años. El Gráfico 10 (p. 76) muestra que el 20,8% alcanzó una educación superior, el 23,8% terminó educación media clásica y técnica, y solo el 0,1% es normalista. De estos últimos, más de la mitad ha superado los 55 años de edad, lo cual significa que son pensionables. En Colombia estos porcentajes son menores, a excepción de los normalistas: el 16,7% de la población del rango citado completó estudios superiores, el 17,9% sus estudios medios y el 0,2% son normalistas.

Un gran porcentaje de la población del archipiélago es multilingüe, pues habla español, inglés y la propia lengua isleña, denominada *creole* (o criollo sanandresano). El inglés lo hablan el 80% de los raizales y el 12% de los no raizales, lo cual es una ventaja importante para las perspectivas que traerá el cable submarino y la instalación de centros de llamadas (*call centers*). Este

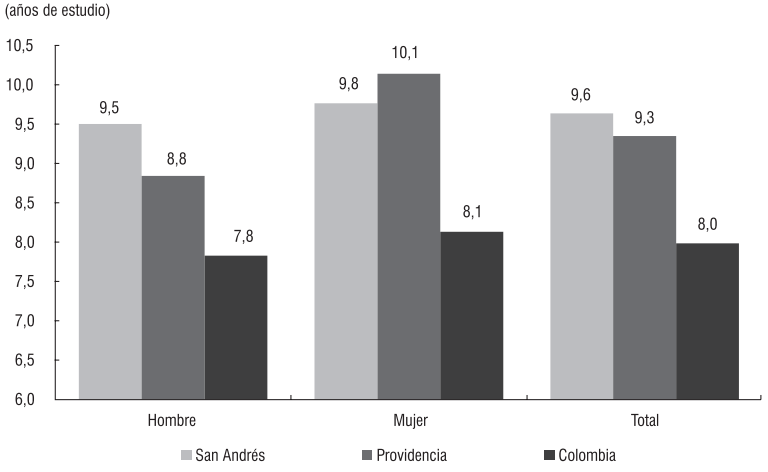
[7] Uno de ellos es el de Julio Romero (2006), el cual demostró que la educación explica el 60% de las diferencias interpersonales en el ingreso laboral en las principales ciudades colombianas.

Gráfico 8. Tasa de alfabetismo en población mayor de 15 años del archipiélago, Colombia y países del Caribe, 2005



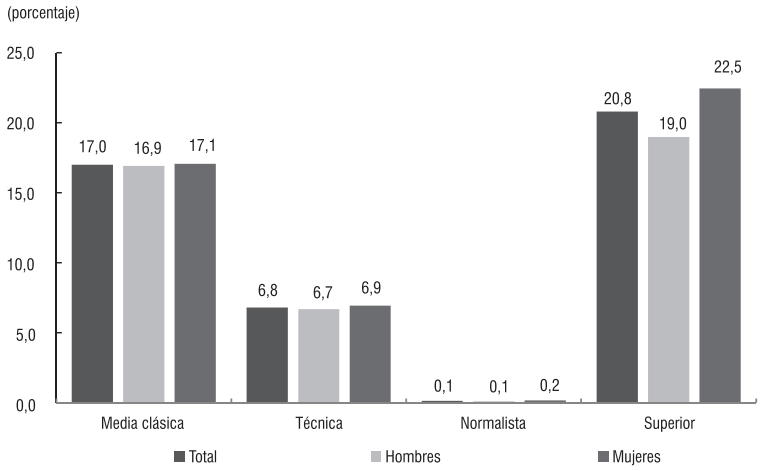
Fuentes: DANE (*Censo general,* 2005; para Colombia) y Cepal (STAT; para los otros países).

Gráfico 9. Nivel de escolaridad según genero de la población mayor de 15 años del archipiélago y Colombia, 2005



Fuente: DANE (*Censo general,* 2005); y cálculos de la autora.

Gráfico 10. Nivel de estudios cursados por la población entre 25 a 64 años de edad del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2005



Fuente: DANE (*Censo general,* 2005).

idioma es un patrimonio de los primeros pobladores del archipiélago que fueron ingleses: se usa en los ritos religiosos, para situaciones formales, en las reuniones con la comunidad, para hablar con las personas de mayor edad o con los extranjeros de habla inglesa. El español lo habla el 100% de los habitantes del archipiélago y fue impuesto como idioma oficial en las escuelas, a partir de 1926, con la llegada de los sacerdotes capuchinos. El *creole* es una lengua criolla de base inglesa, similar a la que se habla en las costas e islas vecinas. Actualmente se usa en casa, entre amigos y contemporáneos que la entiendan (Ruiz y O´Flin, 1992).

La Secretaría de Educación del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina implementó la etnoeducación bilingüe o multilingüe para masificar y recuperar el inglés en la población residente y perpetuar los valores culturales étnicos, autóctonos y la identidad del pueblo raizal, para lo cual se capacitaron docentes para la enseñanza del inglés en preescolar y primaria básica. Además, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha convertido a San Andrés en el lugar donde profesores de otras regiones del país aprenden inglés (Programa Nacional de Bilinguismo) capacitando a más de quinientas personas. Las clases se imparten en la Universidad

Nacional y los profesores se quedan en posadas de nativos donde practican el idioma[8].

También, hay que destacar que el sistema educativo del archipiélago cuenta con un programa en educación ambiental de cinco módulos curriculares, estos son: suelo, aire, biodiversidad, cangrejo y marino, liderado por Coralina, entidad que realiza actividades en los colegios y en la comunidad local (Coralina, 2010b). Con esto se busca concientizar a los habitantes de las islas de la importancia de conservar su valioso patrimonio natural.

3.2.2 Salud

Indicadores biométricos, como estatura, índice de masa corporal, esperanza de vida y morbilidad, permiten evaluar la evolución de la calidad de vida de la población. La estatura adulta refleja la nutrición recibida por una persona en su etapa de crecimiento y es el resultado del consumo de alimentos, la salud y el esfuerzo laboral[9]. En un estudio sobre calidad de vida biométrica en Colombia, realizado por Meisel y Vega (2007), se encontró que los colombianos más altos son los nacidos en San Andrés, debido en parte a una dieta alimenticia donde predominan los productos de la pesca. Los sanandresanos nacidos entre 1901 y 1909 alcanzaron una estatura promedio de 168 centímetros (cm) los hombres y 162,67 cm las mujeres. En 1985 la estatura promedio de los hombres llegó a 175,17 cm y la de las mujeres fue de 162,66 cm, lo que muestra que durante el siglo xx la estatura de los sanandresanos aumentó en 7,17 cm (4,3%) en los hombres y disminuyó 0,01 cm en las mujeres. El promedio de la estatura de los colombianos en el mismo período pasó de 162,05 a 171,01 cm los hombres, con un crecimiento de 5,5%, y de 150,02 a 158,97 cm las mujeres, con un aumento de 6%. Aunque la estatura de San Andrés sigue siendo mayor, la diferencia con la del promedio del país se redujo, pues su tasa de estatura anual en todo el período fue más baja que la nacional. Meisel y Vega (2007) explican este comportamiento por el cambio en la composición étnica desde 1950, cuando la isla se convirtió en puerto libre y comenzó a llegar una inmigración de colombianos continentales y extranjeros.

---

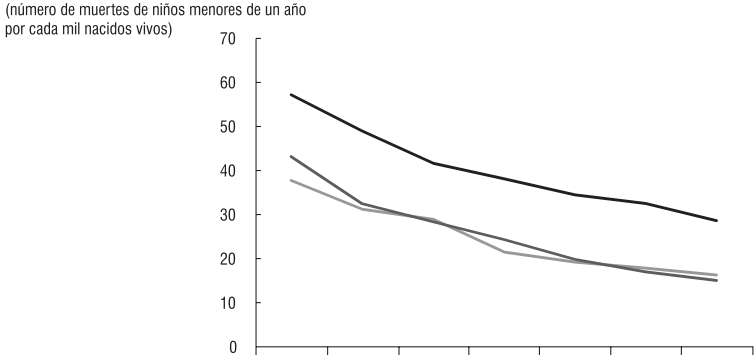
[8] Entrevista con Dionicio Brown, Secretaría de Educación del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (San Andrés, 21 de abril de 2010).

[9] De acuerdo con los historiadores económicos Robert W. Fogel y Richard Steckel (citados por Meisel y Vega, 2007).

La tasa de mortalidad infantil[10] es un buen indicador de las condiciones generales de salud y longevidad. Este indicador en el archipiélago, al igual que en el país, ha descendido (Gráfico 11). Los datos muestran que la tasa del archipiélago es menor que la de Colombia, con excepción del período 1995-2000 y en el período 2010-2020. Este descenso se explica por las mejoras en las condiciones de salubridad, mayor disponibilidad de servicios médicos, campañas de vacunación para controlar epidemias y enfermedades como la polio, la viruela, la difteria, el sarampión, la malaria, la fiebre amarilla, entre otras. Adicionalmente, el tratamiento del agua potable, junto con la eliminación de las excretas en alcantarillado y la recolección de las basuras, controló la proliferación de enfermedades.

La tasa bruta de mortalidad[11] del archipiélago es inferior a la del promedio del país y a la de los países del Caribe, pero su tendencia se revirtió (Gráfico 12),

Gráfico 11. Tasa de mortalidad infantil del archipiélago, Colombia y países del Caribe, 1985-2020



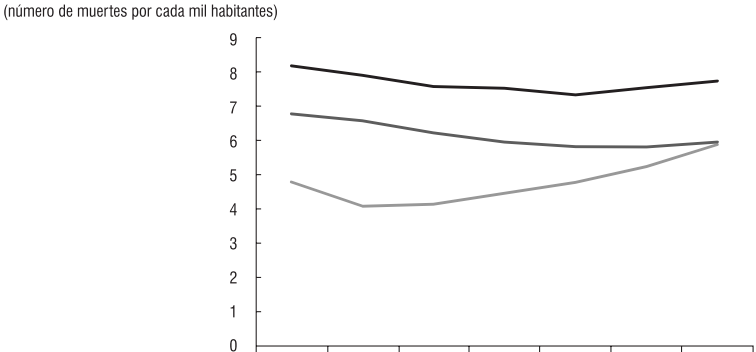
	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	37,80	31,30	29,00	21,60	19,30	17,90	16,40
Total Colombia	43,20	32,50	28,40	24,40	19,90	17,10	15,10
Países del Caribe	57,20	49,00	41,70	38,20	34,50	32,60	28,70

Fuentes: DANE (*Conciliación censal, 1985-2005 y Proyecciones de población, 2005-2020;* para Colombia), y División de Población de las Naciones Unidas (*Panorama de la población mundial: revisión, 2008;* para los países del caribe).

[10] Calculada como el número de muertes de niños menores de un año por cada 1.000 nacimientos vivos durante un año.

[11] Cociente entre el número de defunciones ocurridas en un determinado período y la población medida en ese mismo momento.

Gráfico 12. Tasa de mortalidad bruta del archipiélago, Colombia y países del Caribe, 1985-2020



	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	4,78	4,07	4,12	4,45	4,77	5,23	5,87
Total Colombia	6,77	6,57	6,22	5,95	5,81	5,80	5,95
Países del Caribe	8,18	7,90	7,57	7,52	7,33	7,54	7,73

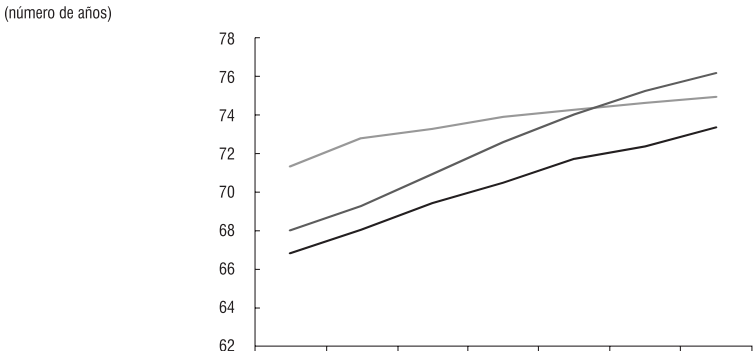
Fuentes: DANE (*Conciliación censal, 1985-2005 y Proyecciones de población, 2005-2020;* para Colombia), y División de Población de las Naciones Unidas (*Panorama de la población mundial: revisión, 2008;* para los países del caribe).

lo que obedece, principalmente, por el fallecimiento de adultos mayores. Según la Secretaría de Salud del Departamento, en 2007 más de la mitad de las personas fallecidas (53,1%) fueron adultos mayores de 65 años de edad, y las causas de mortalidad más frecuente fueron: las enfermedades cardiocerebrovasculares (CCV), arteriosclerosis, paro cardiorrespiratorio y cáncer de mama y próstata.

Como se mostró, la mortalidad infantil y la mortalidad bruta han descendido a niveles regulares y están correlacionados con un aumento de la esperanza de vida al nacer[12] o duración de vida. En 2010 en el archipiélago el número de años que en promedio vive un individuo es de 72 (74 para las mujeres y 69 para los hombres). La evolución que ha tenido este indicador desde 1985 muestra cierto progreso y la del archipiélago fue más alta que la del promedio de Colombia y de los países del Caribe, pero su crecimiento se frenó desde 2000 igualándose al promedio nacional en 2010 (Gráfico 13).

[12] Número promedio de años que viviría una persona, siempre y cuando se mantengan las tendencias de mortalidad existentes en un determinado período.

Gráfico 13. Esperanza de vida al nacer (total) del archipiélago, Colombia y países del Caribe, 1985-2020



	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	71,30	72,77	73,25	73,88	74,25	74,60	74,92
Total Colombia	67,99	69,25	70,90	72,56	74,00	75,22	76,15
Países del Caribe	66,80	68,02	69,40	70,46	71,70	72,35	73,33

Fuentes: DANE (*Conciliación censal, 1985-2005 y Proyecciones de población, 2005-2020;* para Colombia), y División de Población de las Naciones Unidas (*Panorama de la población mundial: revisión, 2008;* para los países del caribe).

Según el Ministerio de Salud y Protección Social (2012), la cobertura de salud de la población sanandresana afiliada al régimen contributivo y subsidiado en 2012 era de 75,1%, de los cuales el (61,1% contributivo, 38% subsidiado y 0,9% régimen especial que agrupa a las fuerzas militares y magisterio). Para ese mismo año en Colombia era de 95,5% (44,9% contributivo, 50,6% subsidiado y 4,5% régimen especial).

En San Andrés y Providencia en 2008, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2008), las personas que estuvieron enfermas en los últimos treinta días antes de la encuesta en un 76,0% utilizaron la entidad a la cual están afiliados, el 3,7% un seguro médico particular de la empresa, el 1,2% el seguro obligatorio de accidente de tránsito (SOAT), el 11,3% recursos propios o familiares y el 0,6% ninguna.

Del análisis sobre educación y salud se concluye que el archipiélago cuenta con un capital humano mayor al promedio del país, pues tiene altos niveles educativos y las condiciones de vida han mejorado, como se observa en los indicadores biomédicos de la estatura, el aumento de la esperanza de vida y la baja tasa de mortalidad, los cuales han tenido grandes progresos, pero los retos son disminuir la pobreza que existe, la cual va en aumento como se muestra a continuación.

3.3 Condiciones materiales de vida

Las manifestaciones de pobreza afectan a las personas para desenvolverse competitivamente en la sociedad. Uno de los indicadores usados para medir la situación de pobreza es el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que muestra el porcentaje de hogares o personas con alguna de las siguientes necesidades: materiales de la vivienda inadecuados, hogares con vivienda sin servicios básicos, hogares con hacinamiento crítico, hogares con alta dependencia económica de un miembro ocupado y hogares con ausentismo escolar.

En el archipiélago el promedio de las personas con alguna NBI pasó de 33,3% a 40,9% (20.326 a 29.491 habitantes), entre 1993 y 2008; es decir, durante quince años la pobreza en las islas aumentó en 22,7% (7,6 pp). El Gráfico 14 muestra que el NBI de San Andrés se incrementó en 8,5 pp, al pasar de 34% a 42,5% en igual período, mientras que Providencia los disminuyó en 4,5 pp, al pasar de 24,6% a 19,7%. El alto porcentaje de San Andrés está relacionado con el descenso del sector comercial que se inició con la apertura económica del país y la mayor tasa de crecimiento poblacional frente a la de Providencia. Comparado con el NBI del país en 2008 (27,8%), el de San Andrés lo supera en 14,7 pp, mientras que el de Providencia es menor en 8,1 pp.

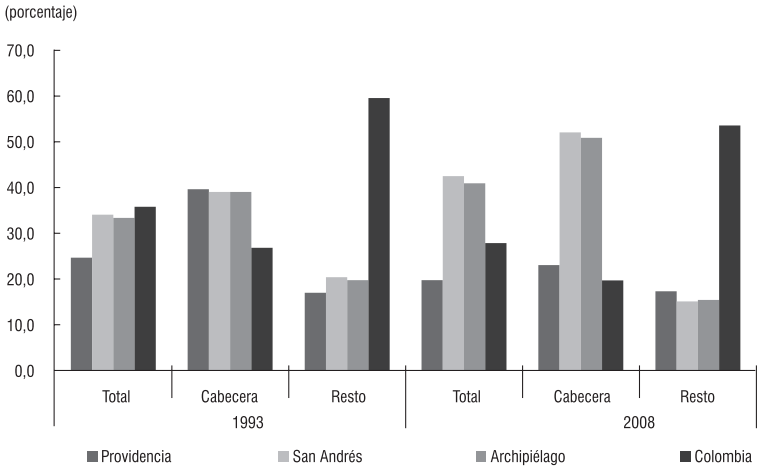
Al mirar las condiciones materiales de vida mediante el acceso a los servicios públicos domiciliarios, se encuentra que en 2008 el archipiélago tenía una cobertura del 100% en el servicio de energía eléctrica, el 98,8% en recolección de basura, el 42,1% en teléfono, el 25,5% en acueducto, el 11,8% en el de alcantarillado y no tenía gas natural conectado a red pública. Comparados con los del país, solo supera el porcentaje de cobertura de energía eléctrica y recolección de basura (Gráfico 15).

4. Economía

La economía del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina gira alrededor de las actividades relacionadas con el turismo, el comercio, la administración pública, los servicios básicos, sociales y empresariales, seguidos en menor cuantía por la pesca, la agricultura y la ganadería.

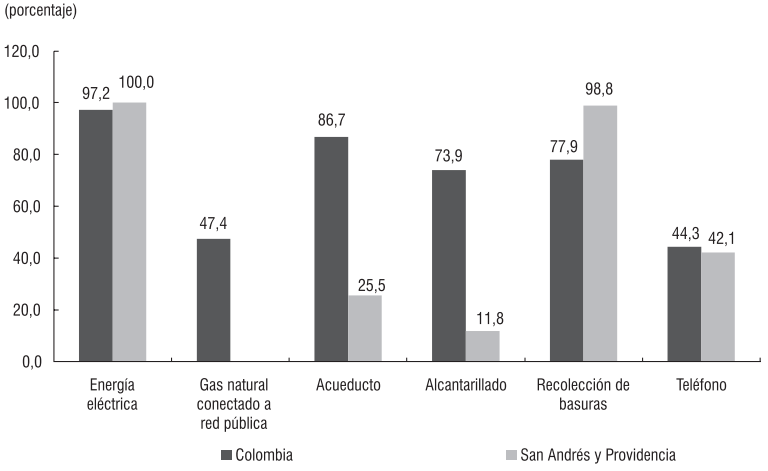
El estudio *Escalafón de competitividad de los departamentos de Colombia* (2009), elaborado por Ramírez y Parra-Peña (2010), ubica a San Andrés en el grupo de competitividad media alta, en particular por su logros en capital humano, donde es líder, y la fortaleza de la economía, por su alto producto interno bruto (PIB) per cápita y la tasa de crecimiento del PIB departamental. El desafío está en mejorar las finanzas y gestión públicas, la infraestructura y lo relacionado con ciencia y tecnología (Anexo 1).

Gráfico 14. Necesidades básica insatisfechas (NBI) del archipiélago y Colombia, 1993 y 2008



Fuente: DANE.

Gráfico 15. Cobertura de los servicios públicos domiciliarios, 2008



Fuente: DANE (*Encuesta de calidad de vida,* 2008).

4.1 Crecimiento económico

La tasa de crecimiento del PIB del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para el período 1991-2012 fue de 3,8% promedio anual, un poco superior al del resto de departamentos de Colombia (3,6%), pero presenta una alta volatilidad (Gráfico 16). En efecto, la desviación estándar de la serie para San Andrés es de 6,7 y la del resto de departamentos del país es de 2,5. Las mayores caídas ocurrieron en 1993 y 1995 con 12,1% y 7,1%, respectivamente, afectadas con el cambio que se dio en el país hacia un modelo de apertura económica que le facilitó a los habitantes colombianos del continente la compra de mercancías importadas a bajos precios, que antes eran adquiridas en San Andrés por ser puerto libre. Nuevamente, en 1999 decreció en 3,4%, en este año el país tuvo una recesión, cuya contracción fue de 4,2%. Después, en 2003 el PIB de San Andrés cayó en 3,9% debido al cierre de hoteles y empresas del sector comercial y a la parálisis de la construcción. La recuperación que se observa en los años 2004, 2006 y 2007 ocurrió gracias a las obras de infraestructura de gran impacto para el turismo, como la ampliación de los servicios de agua, de alcantarillado y energía, la construcción del hospital y de más de treinta kilómetros de vías (Banco de la República, DANE, 2007).

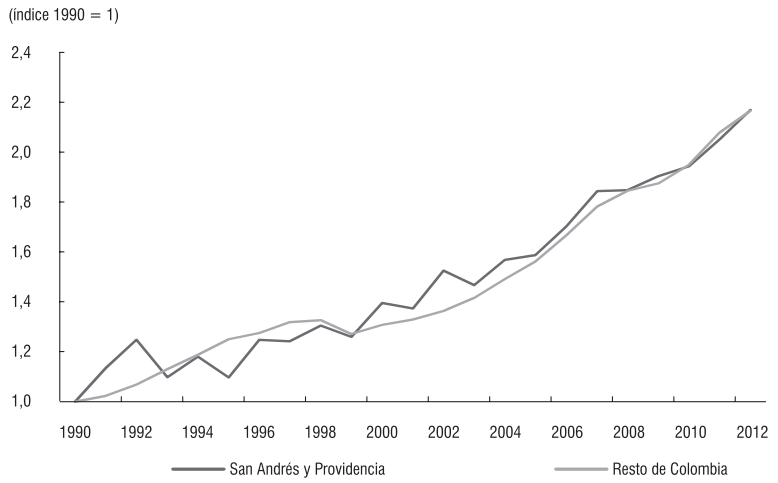
Gráfico 16. Crecimiento real anual del PIB del archipiélago y el resto de Colombia, 1991-2012

Nota: los datos del PIB fueron empalmados y llevados a precios de 1994.
Fuente: DANE (*cuentas departamentales*); cálculos de la autora.

El Gráfico 17 muestra el crecimiento acumulado del PIB de San Andrés y el del resto de Colombia en términos de un índice simple, que se iguala a 1990 y se le adicionan los crecimientos porcentuales de la producción en los años siguientes, donde se puede observar nuevamente la variabilidad del PIB de San Andrés, cuando de 1993 a 1999 fueron los años menos dinámicos. De hecho, estuvieron por debajo de la tendencia del resto del país. A partir del año 2000 se recuperó la economía del archipiélago, con crecimientos superiores a los del resto del país y el índice se iguala en los cinco últimos años de la serie.

En términos per cápita, el PIB de San Andrés y Providencia en el período 2000-2012 preliminar (pr), fue en promedio anual de $7.803.071 a precios de 2005, inferior en 6,9% al PIB per cápita colombiano ($8.378.022). Además, es casi la mitad del PIB per cápita de Bogotá ($13.659.998 promedio anual) que es el tercero más alto del país, después de Casanare ($26.555.651) y Arauca ($13.946.615), estos dos departamentos fundamentan su economía en las regalías por la producción de petróleo y, además, tienen una baja población. Sin embargo, fue un tercio superior al PIB per cápita del resto de los departamentos de la región Caribe colombiana ($5.952.275) (Cuadro 4). Si se compara con los países centroamericanos con los cuales tiene frontera, en 2005 el PIB per cápita de San Andrés (US$3.362,28 a precios constantes de 2005), era cuatro veces el de Nicaragua (US$843), y el doble de Guatemala

Gráfico 17. Índice del PIB del archipiélago y el resto de Colombia, 1990-2012



Nota: los datos del PIB fueron empalmados y llevados a precios de 1990.
Fuente: DANE (*cuentas departamentales*); cálculos de la autora.

Cuadro 4. PIB per cápita del archipiélago comparado con el promedio del país, resto de la región Caribe colombiana y Bogotá, 2000-2012pr

Año	Comparado con el promedio de Colombia	Comparado con el promedio del resto de la costa Caribe colombiana	Comparado con el promedio de Bogotá
2000	0,94	1,35	0,58
2001	0,92	1,30	0,56
2002	1,00	1,44	0,61
2003	0,93	1,29	0,56
2004	0,95	1,30	0,57
2005	0,92	1,26	0,56
2006	0,93	1,28	0,56
2007	0,94	1,30	0,58
2008	0,92	1,28	0,56
2009	0,93	1,31	0,57
2010	0,92	1,32	0,57
2011	0,91	1,32	0,57
2012 (pr)	0,93	1,32	0,58
Promedio	0,93	1,31	0,57

Nota: PIB per cápita de San Andrés a precios de 2005 divido por el PIB per cápita promedio de Colombia, resto de la región Caribe colombiana y Bogotá.
(pr): preliminar
Fuente: DANE (cuentas departamentales, 2000-2012); cálculos de la autora.

(US$1.571) y de Honduras (US$1.308). Por el contrario, menor en un cuarto al de Costa Rica (US$4.503), Panamá (US$4.441) y similar al de Jamaica, la isla vecina (US$3.639).

A continuación se analizarán las principales actividades económicas del archipiélago, iniciando con el turismo, que es el segundo sector de mayor representación dentro del PIB departamental y el más dinamizador de la economía sanandresana, ya que por sus encadenamientos hacia otros sectores, como el comercio, el transporte y los servicios de recreación, impulsa el desarrollo económico del archipiélago. También, se describe la pesca que, aunque tiene baja participación dentro del PIB, es de gran importancia por su potencial económico, la generación de divisas y la seguridad alimentaria de sus habitantes.

4.2 Sectores económicos

Si se analiza la estructura económica del archipiélago según las empresas registradas en la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia en 2010,

el comercio, los hoteles y restaurantes, y el transporte son las actividades que predominan, pues en conjunto conforman el 73,6% del número de empresas registradas, el 74,1% del personal ocupado y el 72,3% del valor de los activos totales; le siguen las empresas dedicadas a los servicios empresariales con el 11,1%, 10,4% y 7,1%, respectivamente. Por su parte, los sectores agropecuarios, pesca e industria, en conjunto, conforman el 6,1% del número de empresas, el 5% del personal ocupado y 1% del total de los activos (Anexo 2).

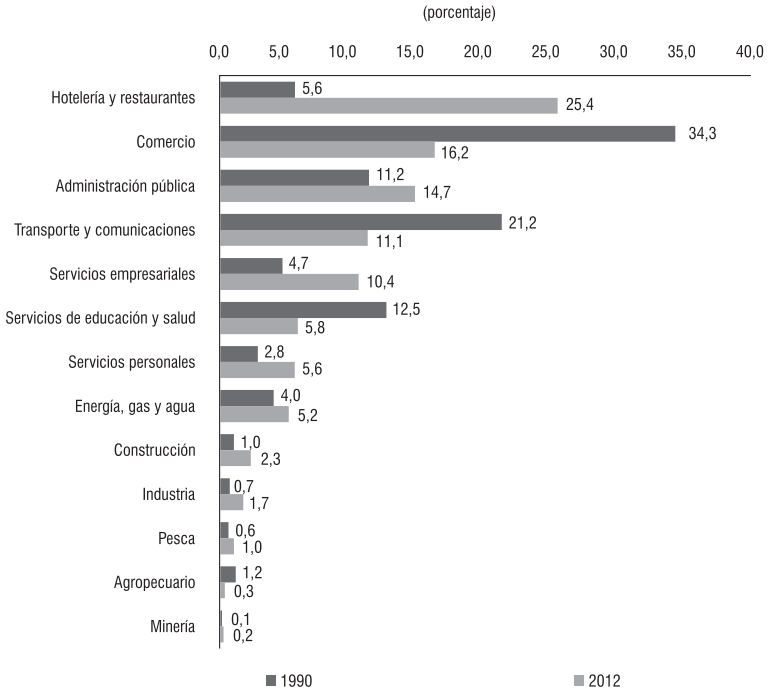
En términos de la producción de bienes y servicios en 2012, las actividades económicas que más contribuyeron al valor agregado del PIB del archipiélago fueron la hotelería y restaurantes, el comercio, y transporte y comunicaciones, que en conjunto aportaron el 52,7%, a pesar de que los dos últimos perdieron participación en las dos últimas décadas. Por su parte, la administración pública, y los servicios básicos, sociales y empresariales, en conjunto, han aumentado su participación, al pasar de 35,2% en 1990 a 41,7% en 2012 (Gráfico 18). En el resto del país los sectores relacionados con el turismo aportaron el 18,0% en 1990 y 17,7% en 2012, y los de servicios públicos y empresariales pasaron de 34,2% a 41,5% en igual período (Anexo 3).

4.2.1 Turismo

El turismo es una de las actividades económicas más dinámicas, pues se ha demostrado que estimula el crecimiento económico, genera empleo, se consume en el lugar de su producción, aporta beneficios inmateriales, pues fomenta que la población local se sienta orgullosa de su cultura, arte, música, paisaje, flora y fauna, crea oportunidades para pequeños empresarios; la infraestructura que requiere —transporte, comunicaciones, servicios de agua y saneamiento, servicios de seguridad y salud— beneficia a las comunidades locales, y puede contribuir a la erradicación de la pobreza. El reto es explotarlo eficientemente y de manera sostenible.

El turismo es una de las principales actividades del comercio mundial y de ingresos en muchos países. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2004), se estima que contribuye con el 9% de la economía mundial y genera uno de cada once empleos en el mundo. Entre 1950 y 2012 las llegadas de turistas internacionales pasaron de 25 millones a 1.035 millones, con un crecimiento promedio anual del 6%. Los ingresos generados por estos turistas en 2012 ascendieron a 1,3 billones de dólares en exportación (OMT, 2013). En Colombia el turismo registró ingresos por valor de US$102,2 millones y aportó el 2,1% de total de las exportaciones por servicios no financieros en 2012 (Banco de la República, 2013).

Gráfico 18. Distribución porcentual del valor agregado de las actividades económicas del archipiélago, 1990 y 2012 (pr)



(pr): preliminar.
Fuente: DANE (cuentas regionales, 2000-2012pr).

El archipiélago tiene ventajas para el turismo frente a otros destinos del país, por su prototipo de isla caribeña, naturaleza, cultura y seguridad, al estar alejado del conflicto armado que afecta el interior del país. Sus barreras coralinas convierten al mar en un espectáculo multicolor y ofrecen un escenario ideal para bucear o realizar, esnórquel pues albergan una gran variedad de especies marinas. En los parques regionales Johnny Cay, Mangle Old Point, y el Parque Natural Old Providence McBean Lagoon se puede apreciar los diferentes ecosistemas de la zona, como son los bosques de manglar, las praderas de pastos marinos, un bosque seco tropical y las formaciones coralinas. Estos sitios son excelentes opciones para el turismo de sol y playa, naturaleza, ecoturismo, aventura, practicar deportes como vela, *kitesurf, windsurf,* kayak, esquí o *jet ski, hiking* y ciclismo. Para los amantes del turismo cultural, estas islas cuentan con una variedad gastronómica especializada en comida

de mar, además de las rumbas, encuentros culturales donde se disfruta de ritmos musicales como el calipso, el mentó, la mazurca o el *reggae*.

El desarrollo del turismo en el archipiélago se inició en 1958, cuando se obligó a los turistas colombianos a permanecer cuatro noches en la isla, lo que llevó a la construcción de hoteles, restaurantes, tabernas, salones de juegos o casinos para hacer más agradable su permanencia. En esa época los hoteles pioneros fueron: Casa Dalí, Kingston, Cabañas, Casablanca, Tropicana y Miramar.

Las primeras inversiones para desarrollar el turismo en la isla de San Andrés fueron impulsadas con la Ley 127 de 1959, que en su artículo 12 decretó "eximir del pago del impuesto de renta y complementarios, por el término de diez años, a los hoteles, restaurantes, edificios de apartamentos e industrias que estén establecidas o se establezcan en el territorio de San Andrés y Providencia". Esta ley también convirtió a este territorio en un puerto libre que estimuló a comerciantes nacionales y extranjeros a establecer almacenes de mercancías importadas y a los turistas nacionales a visitar la isla para comprar mercancías extranjeras a bajo precio.

En 1959 se creó un permiso especial de turismo para los procedentes de los países centroamericanos para permanecer en la isla por veinte días y, a su vez, estos países eximían a los colombianos de la presentación de algunos documentos —como pasaporte, libreta militar, certificado policial y paz y salvo por impuesto de renta—; de esta forma, se buscó atraer turistas extranjeros. En los años sesenta se expandió la infraestructura hotelera[13] y continuaron llegando turistas extranjeros de Centroamérica y de los Estados Unidos. En 1975 se crea la Asociación de Hoteleros de San Andrés y Providencia (Asohotel), con el fin de trabajar unidos y solucionar problemas, tales como la carencia de servicios públicos. En la década de los ochenta se continuó con la construcción de hoteles, entre ellos el Cacique Tone, Gran Hotel, Tiuna, Calypso, Bahía Sardina y Los Delfines (Aguilera *et al*., 2000).

A comienzos de los años noventa del siglo xx el país cambió su modelo de desarrollo hacia la apertura económica e internacionalización de la economía y desmontó, en unos casos, o disminuyó para otros, muchas restricciones arancelarias. Con este cambio en la Colombia continental se facilitó adquirir bienes importados a bajo costo. Esto llevó a que en San Andrés se planteara cambiar la oferta dirigida, especialmente, al turismo comercial, hacia la del turismo de sol y playa como el principal producto, y se ofrecieron los planes de todo incluido (pasajes, hoteles, alimentación y visitas a sitios turísticos de

[13] En 1962 habían inscritos en la Cámara de Comercio 31 hoteles.

la ciudad). Pero con estos planes lo que llegó fue un turista de ingresos medios y de baja capacidad de compra (Aldana, s. f.).

El turismo en Providencia empezó en 1968 con el restaurante Miss Elma. En esa época los *hippies* llegaban en los barcos con sus carpas y se les adecuaba un espacio para acampar. Miss Elma cocinaba afuera en un fogón con leñas y los *hippies* se acercaban por el olor y le solicitaban que les vendiera un plato de comida. Esos visitantes se iban y regresaban otros recomendados por aquellos. Luego, comenzaron a llegar colombianos. Es así como alrededor del sector Agua Dulce las familias de la zona comenzaron a hacer cabañas para el servicio de hospedaje[14].

En Providencia y Santa Catalina no hay grandes edificios, centros comerciales, conjuntos residenciales o vendedores ambulantes, pues este no es un lugar de turismo masivo. Ahí se puede gozar de la tranquilidad de un entorno natural y cultural de los más conservados del Caribe, y observar procesos naturales, como la migración del cangrejo. Las actividades turísticas que esta isla está promocionando son las de tipo ecológico y ambiental, turismo de buceo, sol y playa, históricocultural y étnico, romántico y deportivo. Ahí los raizales son los que operan y administran sus propios hospedajes, con la alianza comercial de una cadena hotelera, desde 2007, que aportó capital y experiencia en el mercadeo y promoción, debido a que el turismo local estaba pasando por una crisis profundizada por el huracán Beta en 2006.

En ecoturismo Providencia y Santa Catalina ofrecen paseos a caballo, recorridos por senderos, visita al Mc Bean Laggoon y los cayos Cangrejo y Tres Hermanos, así como el ascenso al Peak. En cuanto a buceo ofrecen los minicursos para principiantes, los paseos de inmersión y contemplativos, y los cursos de certificación.

El Parque Natural Mc Bean Lagoon está ubicado en el extremo nororiental de la isla y tiene un área de 995 hectáreas, de las cuales 905 corresponden al sistema marino, donde se destaca la barrera arrecifal que protege las costas de la isla de Providencia, la cual es la segunda más extensa del Caribe, después de la de Belice. La porción terrestre está conformada por una pequeña colina, conocida como Iron Wood Hill, la cual se eleva hasta los 150 metros y una batea aluvial plana donde se encuentra el manglar de McBean. El extenso arrecife de coral y la laguna arrecifal formada frente al manglar de Mc Bean otorgan al mar la más espectacular gama de colores, que oscila desde el azul profundo hasta el verde aguamarina traslúcido. Es un espacio destinado a la contemplación de las diferentes especies que componen la fauna como pájaros

[14] Entrevista realizada en Providencia, el 22 de abril de 2010, a Philip Huffington, un empresario raizal del sector hotelero.

permanentes y migratorios, peces de colores y manahuares y demás especies marinas que habitan en el parque (Proexport, 2013).

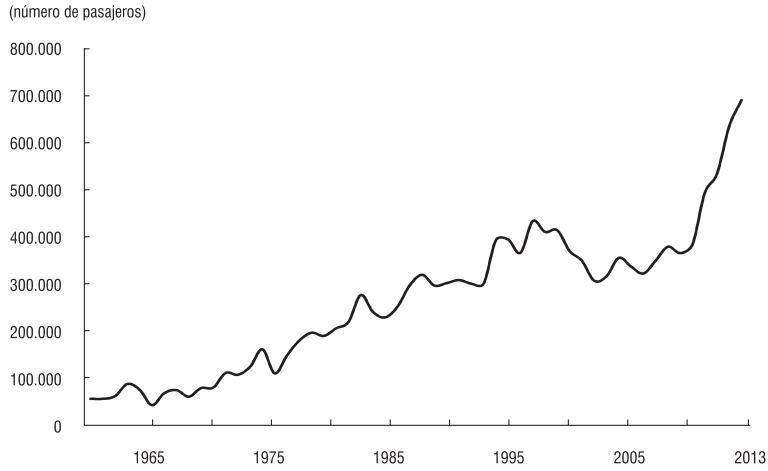
El complejo arrecifal de Providencia y Santa Catalina en un sitio ideal para un buceo seguro, visibilidad plena, adecuado para aprendices y niños, y para un buceo de observación. Las aguas claras permiten ver colinas, acantilados, la geomorfología de fondos marinos, registrar fotografía y video de la belleza del arrecife (Márquez y Pérez, 2006). Existen tres escuelas de buceo en Providencia: Felipe´s Diving, Sony Diving Shop y Sirius Center Divinf Shop (Proexport, 2013).

Para Philip Huffington, empresario *raizal* del sector hotelero, los problemas que han frenado el desarrollo de esta actividad son el alto costo de los tiquetes aéreos por tiempo de vuelo (25 minutos) y la falta de conectividad. Existe otro medio de transporte, que es un barco que viaja cuatro veces a la semana, y cuyo trayecto tarda dos horas y media de San Andrés a Providencia. Los desaciertos en la contratación pública también han frenado el progreso de esta isla. Un claro ejemplo es la vía que la bordea, la cual duró más de cinco años sin terminar por problemas de contratos con Invías.

La llegada de turistas nacionales y extranjeros por vía aérea a San Andrés fue creciente desde finales de los años sesenta hasta los ochenta, para luego estancarse entre 1988 y 1992. Entre 1993 y 2009 ha sido fluctuante, pero superaron en 31,5% a los de la década de 1980-1989, cuando todavía existía la motivación para ir a San Andrés a comprar artículos importados. Entre 2010 y 2013 ocurrieron notables crecimientos, observándose el mejor registro en 2013, cuando la cifra superó los 690.000 pasajeros, correspondiendo el 95,1% a nacionales, quienes en los últimos cuatro años aumentaron su arribo a tasas cercanas al 17% (Anexo 4 y Gráfico 19). En 2013 San Andrés tenía conectividad nacional con seis ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla y Providencia. La frecuencia de vuelos semanales era de 128 realizados por las aerolíneas Avianca, Copa Airlines, LAN, Viva Colombia y Satena. La conectividad internacional solo era con Panamá por medio de cuatro vuelos semanales efectuados por la aerolínea Copa Airlines (Proexport, 2013).

El comercio que promovió el puerto libre le aportó al fisco departamental una importante fuente de ingresos durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo xx, pues las mercancías que llegaban a la isla no pagaban aranceles, pero sí un impuesto al consumo de mercancías extranjeras del 10%, además de un impuesto de salida a favor del departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina del 15% sobre el valor facturado, si estas se dirigían a la Colombia continental. Esto llevó a que para 1961 San Andrés tuviera el mayor recaudo per cápita de impuestos tributarios del país (Meisel, 2005).

Gráfico 19. Número de pasajeros nacionales y extranjeros llegados por vía aérea a San Andrés, 1960-2013



Fuente: cálculos de la autora.

La apertura económica iniciada en Colombia a comienzos de los años noventa le hizo perder al archipiélago la competitividad que le había dado el modelo económico de puerto libre. Para mermar el impacto de la desgravación de muchas mercancías importadas que entraban directamente al país, San Andrés eliminó el impuesto del 15%. Esto llevó a que, entre 1985 y 1995, los ingresos tributarios de San Andrés cayeran en 3,2% promedio anual; a pesar de esto, mantuvo el mayor recaudo de impuestos tributarios per cápita del país (Yabrudy, 2012).

Para reemplazar la disminución de las anteriores fuentes de ingreso departamental, en 1992 se comenzó a cobrar el impuesto de la Tarjeta de Turismo a toda persona que ingresara al archipiélago, con el fin de destinar esos ingresos, "[…] al ornato, la ecología, la paz y tranquilidad de las Islas", según lo señalado en el Decreto 2762 de 1991[15].

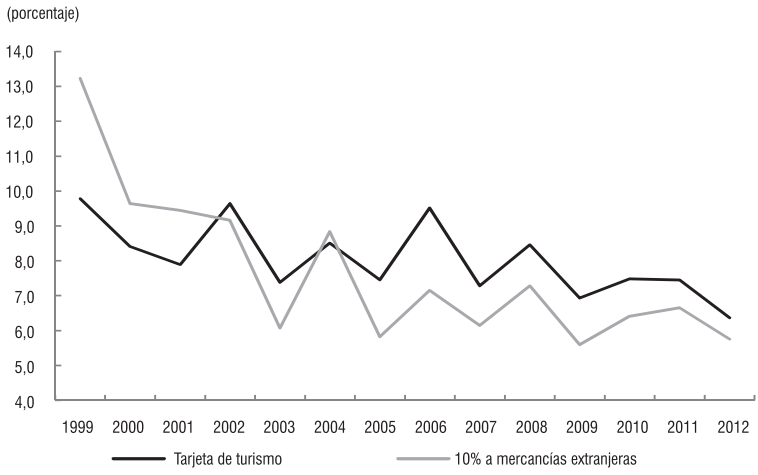
Entre 1999 y 2012 por concepto de tarjeta de turismo la administración departamental recibió la suma $110.541 millones constantes a precios de 2008, que aportaron el 9% del total de ingresos del departamento en el mismo período y superaron en 8,1% al impuesto de mercancías extranjeras, cuyo

[15] Modificado con la Ordenanza 11 del 10 de marzo de 1995.

monto ascendió a $102.240 millones constantes de 2008 en igual período, y que desde 2002 comenzó a ser inferior al de la tarjeta de turismo (Gráfico 20).

Según una encuesta aplicada por la Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, del 22 de junio al 22 de julio de 2013, el 85,5% de los turistas llegados al archipiélago fueron nacionales, de los cuales, las cuatro quintas partes provinieron de Bogotá, Antioquia y Valle. El 14,5% restante fueron extranjeros, en su mayoría de Suramérica (Gráfico 21). La misma encuesta mostró que los hoteles son los hospedajes más utilizados tanto por nacionales (80,9%) como por extranjeros (90,5%), seguido de los apartamentos turísticos (8,1% y 1,9%, respectivamente) y las posadas nativas (5,0% y 2,5%).

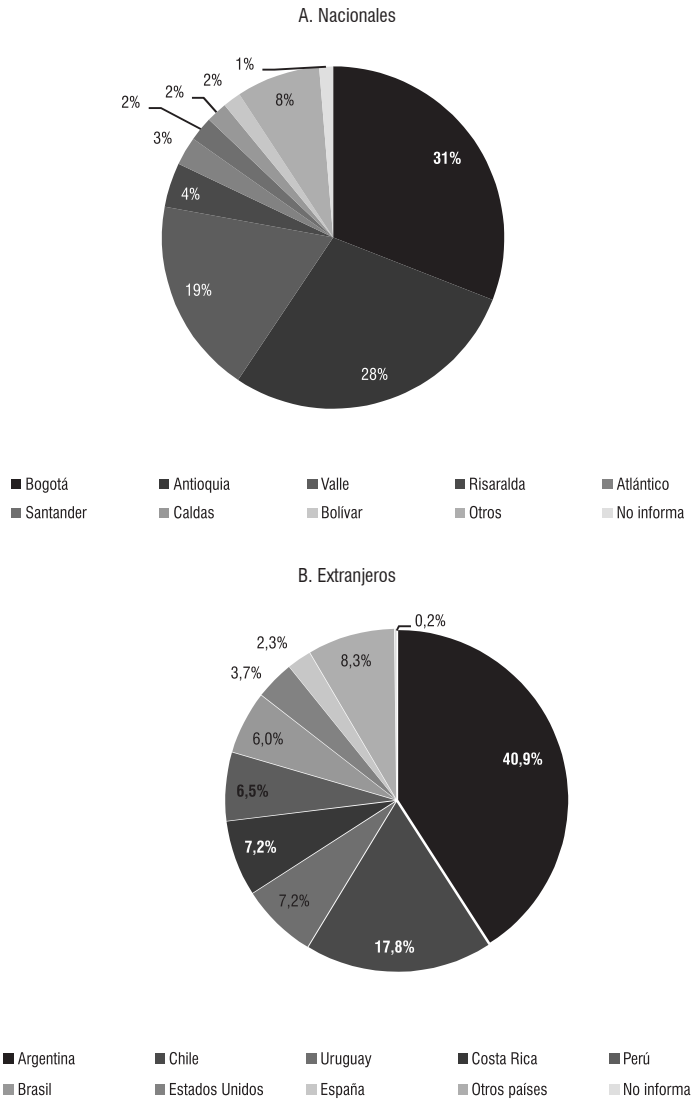
Gráfico 20. Participación porcentual de los ingresos por turismo y del 10% de mercancías extranjeras sobre los ingresos totales del archipiélago, 1999-2012



Fuente: Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (ejecuciones presupuestales).

Entre 1998 y 2007, al comparar la evolución de algunos indicadores del sector hotelero de San Andrés con los de Cartagena (la ciudad con mayor oferta hotelera del Caribe colombiano), se observa que la capacidad hotelera de San Andrés creció en 0,9% y la de Cartagena en 0,7% promedio anual (Cuadro 5), teniendo Cartagena un 60% más de habitaciones que San Andrés. En cuanto a la tarifa promedio, la de San Andrés creció en 7,1% y la de Cartagena en 5,1% promedio anual en igual período, siendo la de Cartagena en 2007 superior a la de San Andrés un 65% debido al gran número de hoteles

Gráfico 21. Turistas nacionales y extranjeros llegados por el lugar de procedencia, 2013



Fuente: Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (encuesta aplicada entre el 22 de junio y el 22 de julio de 2013).

boutique y cinco estrellas, mientras que San Andrés no cuenta con este tipo de hoteles. En lo referente al índice de personas por habitaciones, en San Andrés es mayor, pues recibe un mayor porcentaje de turistas en grupo (29,1%) que

en Cartagena (7,3%). Los menores costos de San Andrés frente a los de Cartagena llevan a que la estadía promedio sea mayor en la isla.

Cuadro 5. Indicadores del sector hotelero de San Andrés y Cartagena, 1998 y 2007

Indicadores		San Andrés		Cartagena		Variaciones promedio anual (porcentaje)	
		1998	2007	1998	2007	San Andrés	Cartagena
Capacidad hotelera	Número de habitaciones	2.693	2.917	4.611	4.895	0,9	0,7
Tarifa promedio	Pesos de 2007	99.954	190.100	198.773	315.211	7,1	5,1
Índice de ocupación	Personas por habitación	3,37	2,57	1,62	1,7	-3,0	0,5
Estadía	noches	2,84	4,07	2,81	2,36	4,0	-1,9

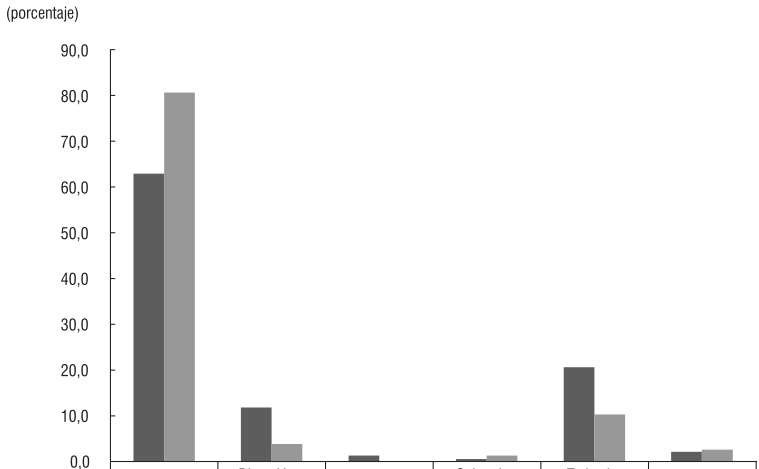
Fuente: Cotelco (operación hotelera en Colombia); cálculos de la autora.

En enero y febrero de 2010 el 80,8% de los turistas extranjeros y el 63% de los nacionales llegaron a las islas para disfrutar del turismo de sol y playa (Gráfico 22). En busca de ecoturismo solo llegó el 1,3% de los nacionales y por aspectos culturales e históricos fue el 1,3% de los extranjeros y el 0,5% de los nacionales.

Dentro de un modelo de desarrollo de turismo sostenible, el ecoturismo y el etnoturismo[16] deberían ser las principales modalidades de productos turísticos ofrecidos por estas islas, complementados con el de sol y playa y los deportes, pues producen un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respetan el patrimonio cultural, educan y sensibilizan a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza de esta zona con gran riqueza ambiental y biovidersidad marina y terrestre, por lo cual fue declarada por la Unesco como reserva de biosfera Seaflower. Esta declaratoria obliga a que en este archipiélago se cumplan tres principios: a) conservar los paisajes y los ecosistemas; b) fomentar el desarrollo económico y humano sostenible y sustentable desde el punto de vista sociocultural y ecológico; y c) prestar

[16] La Ley 300 de 1996 define el ecoturismo "como la forma de turismo especializado y dirigido que busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través de la observación, el estudio de los valores naturales y de los aspectos culturales relacionados con ellos", y al etnoturismo, "como aquél (sic) turismo especializado y dirigido que se realiza en territorios de los grupos étnicos con fines culturales, educativos y recreativos, permitiendo conocer los valores culturales, forma de vida, manejo ambiental y costumbres de los grupos étnicos, así como aspectos de su historia".

Gráfico 22. Tipo de turismo que buscaron aquellos que llegaron a San Andrés, enero-febrero de 2010



	Sol y playa	Diversión o entrenimiento	Ecoturismo	Cultural o histórico	Todas las anteriores	Otro motivo
Nacionales	63,0	11,8	1,3	0,5	20,6	2,1
Extranjeros	80,8	3,8	0	1,3	10,3	2,6

Fuente: Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (encuesta aplicada entre enero y febrero de 2010).

apoyo logístico a proyectos de demostración, educación, investigación y capacitación sobre el medioambiente.

En busca de una mayor internacionalización del turismo del archipiélago, la Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Organización Internacional National Geographic y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están identificando un *cluster* de turismo, que soporte la oferta de bienes y servicios disponible en el territorio insular, para desarrollar una estrategia de posicionamiento y promoción de las islas como destino turístico de naturaleza, cultura y patrimonio. Además, se va a explorar el turismo de convenciones, ya que se cuenta con un complejo en el recién reinaugurado hotel El Isleño. Estos proyectos contemplan un proceso de construcción colectiva entre los diversos actores del sector y la comunidad raizal. Para esto último, el gobierno nacional, mediante el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), está capacitando a los raizales para que se incluyan en las actividades relacionadas con el turismo[17].

[17] Entrevista con Lorena Aldana, directora de Promoción y Desarrollo de la Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, realizada en San Andrés el 3 de marzo de 2014.

El municipio de Providencia y Santa Catalina tiene un Plan de Desarrollo de Turismo Sostenible, aprobado con el Acuerdo 13 de 2006, basado en el ecoturismo, ya que posee el único parque natural nacional del archipiélago: Old Providence McBean Lagoon, que abarca ecosistemas conservados y representativos de la región, como los manglares de Oyster Creek, la laguna, la sección del arrecife, los parches de coral, los cuatro cayos y el área terrestre de Iron Wood Hill y sus unidades paisajísticas.

Los empresarios del turismo de Providencia y Santa Catalina se han esforzado por el desarrollo sostenible de sus islas para mantenerlas como un paraíso intacto y lejos del ruido. Para esto han fundado asociaciones, de las cuales la pionera fue la Asociación Ecológica de Turismo de la Vieja Providencia y Santa Catalina (Ecoastur), que se ocupó de organizar y planificar el turismo de este municipio, al tiempo que buscó minimizar su deterioro cultural y ambiental. En la actualidad está inactiva y se conformó una nueva llamada Asodivina Providencia, una asociación de prestadores de servicios turísticos sostenibles de Providencia y Santa Catalina, liderada por jóvenes, que cuenta con 55 asociados y agrupa todos los servicios turísticos (cabañas nativas, hoteles, restaurantes, taxistas, lancheros, artesanos, guías, escuelas de buceo y otros), comprometidos a posicionar este destino turístico, prestando un servicio de calidad, haciendo actividades culturales, por ejemplo: noches de calipso, o cómo hacer un rondón, procurando que el turista se vuelva un miembro más de la familia si llega a una posada nativa[18].

Las normas que regulan a las posadas nativas son: 1) preferiblemente que sean casas típicas isleñas; 2) el propietario debe ser raizal y vivir en el lugar donde se encuentra la posada; 3) hablar la lengua nativa de las islas; 4) compartir con los inquilinos la comida y la historia; 5) la decoración debe ser con objetos artesanales propios de las islas; 6) el acceso debe ser fácil y sin obstáculos; 7) contar con servicios de saneamiento básico; 8) estar ubicada en un sitio seguro, y 9) tener un certificado de Coralina para su funcionamiento[19].

Otra de las actividades que se activan con el turismo son las artesanías y mediante ellas se da importancia y valor a la reutilización de materias primas autóctonas (semillas, fibras, cocos, totumos, raíces, entre otras), adornadas con arte e identidad insular. En 2010 en el archipiélago Artesanías de Colombia (empresa del Ministerio de Desarrollo Económico) realizó un proyecto de año y medio, junto con la Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y

---

[18] Entrevista con Ruth Taylor Huffington y Winston Arenas James, en Providencia el 4 de marzo de 2014.

[19] Normas socializadas por la Secretaría de Turismo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en reunión con los dueños de posadas nativas, el 6 de marzo de 2014.

Santa Catalina, y la Gobernación, para incentivar el trabajo artesanal y dictó talleres de joyería, cestería, cerámica, totumo y coco. En este proyecto se convocaron cien personas, casi todas mujeres, y se creó una Cooperativa Multiactiva de Artesanos de San Andrés Isla (Island Art), 35 de las cuales era mayoritariamente mujeres cabeza de hogar, que elaboran productos artesanales con materiales que ayudan a conservar y descontaminar a San Andrés: concha y tela de coco, calceta de plátano, papel, cartón y botellas de plástico, elementos que reciclan y modifican con diseños en vivos colores que captan la identidad isleña[20]. Esta cooperativa asiste a ferias, eventos y hace talleres de formación en artes y oficios de producción.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) tiene una gran cobertura ya que dicta cursos de artesanías a presos y a menores infractores, y en el sector de San Luis capacita a personas mayores que están trabajando con papel *maché*. No obstante, en la avenida peatonal de San Andrés no se ve la presencia de población nativa vendiendo artesanías, pues predominan vendedores ambulantes que ofrecen productos chinos o del interior del país.

Según Aura María Oliveira Santos, una artista plástica brasilera que tiene vínculos con San Andrés desde 1978, la actividad artesanal está desprotegida y no se puede vivir dignamente de ella, pues no hay valoración del trabajo artesanal, ya que las tiendas que ofrecen venderlos aceptan los productos solo en consignación. En San Andrés hay potencial e identidad, pero falta la infraestructura básica de talleres para trabajos en grupo que se podrían integrar con actividades culturales de las islas. La gobernación debería construir un centro cultural con una arquitectura típica donde se tengan talleres de formación artesanal para que produzcan exclusividades e innoven, tiendas de ventas de artesanías y sitios para enseñar a los turistas su gastronomía, bailes y músicas típicas[21].

En la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad del Archipiélago, elaborada por la Dirección de Desarrollo empresarial del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2007, y que sirvió de insumo al Plan de Desarrollo Nacional, 2006-2010, se formularon algunos proyectos para fortalecer la actividad turística, entre ellos la construcción de un centro de convenciones y exposiciones. Este proyecto se realizó en el hotel El Isleño, con capacidad para setecientos personas, y lo administra la cadena de hoteles Decameron. La infraestructura pendiente por realizar en San Andrés es:

---

[20] Véase http://www.artesaniasdecolombia.com.co/PortalAC/galeria2010/islandart/islandart.

[21] Entrevista realizada a Olivera Santos el 3 de marzo de 2014.

- Construir un parque agropecuario y marino.
- Construir un parque con humedal.
- Construir un centro de comercialización de la moda.
- Adecuar una finca frutal para la oferta ecoturística mediante excursiones organizadas que incluyen la venta de productos naturales.
- Montar un museo que ilustre la arquitectura y equipamiento doméstico de los primeros hogares isleños.

En resumen, el turismo es para estas islas una actividad que jalona otros sectores como el transporte, el comercio, la pesca, los servicios de alquiler de motos, carros, caballos, guías, artesanías, entre otras. Hay una clara diferencia entre el turismo que se disfruta en la isla de San Andrés con el de las islas de Providencia y Santa Catalina: la primera es para un turismo masivo, mientras que en las otras es para quienes buscan tranquilidad y privacidad en un entorno natural alejado. En ambas se puede disfrutar de actividades de sol y playa, deportes marinos y del conocimiento de la historia y tradiciones culturales. Los paisajes, el ecosistema y biodiversidad marina y terrestre bien manejadas son una ventaja comparativa y su condición de reserva de biósfera, antes que restricciones, es un elemento diferenciador frente a otros destinos del Caribe.

4.2.2 Pesca

Colombia tiene una extensión aproximada de 928.000 km^2 de aguas marinas, de los cuales el 37% corresponde al mar territorial del archipiélago. Sin embargo, a pesar de contar con todo este privilegio en materia de jurisdicción marina, en Colombia el sector pesquero no ha tenido la debida atención. En el período 2000-2012 la actividad pesquera aportó en promedio el 0,2% al PIB total del país y en el departamento de San Andrés y Providencia tan solo el 1,1%. Del total exportado por el país en 2012 (US$60.125 millones) solo el 0,26% fue por concepto de peces, crustáceos y moluscos, mientras que del total de las exportaciones del archipiélago en el mismo período (US$3,2 millones), el 91,6% correspondió a peces, crustáceos y moluscos (Anexo 5).

En Colombia la pesca está regulada por el Estatuto General de Pesca (Ley 13 de 1990), que contempla el marco legal para la administración, ordenamiento, investigación, control y fomento pesquero. Posteriormente, con la Ley 47 de 1993 se dotó al departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina de un estatuto especial, en atención a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas, y se creó la Junta Departamental de Pesca y Acuicultura (Jundepesca), donde la Secretaría de Agricultura y Pesca, en

calidad de Secretaría Técnica de Jundepesca, tiene a su cargo la organización y administración del registro general de la pesca en el archipiélago. Luego, con la Ley 915 de 2004 se estipularon algunas disposiciones para el desarrollo sostenible de esta actividad y el fomento de la modernización de la industria pesquera. Es así como dentro del área marina que encierran los arrecifes y las aguas costeras de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina solo estará permitida la extracción del recurso pesquero por parte de pescadores artesanales y de mera subsistencia, así como para investigación científica y deportiva (artículo 31). Para el fomento y modernización hay exenciones a la importación de maquinaria para la adquisición de bienes destinados a la actividad pesquera.

La pesca en el archipiélago se realiza de manera artesanal[22] e industrial[23] dirigida a la extracción de especies de arrecifes, como la langosta, el caracol pala y peces como pargos, meros, chernas, sierras, jureles, dorados, atunes y barracudas, entre otras. Esto contribuye al ingreso de divisas, genera empleo y da seguridad alimentaria a los habitantes de estas islas. En el período 2000-2012 ingresaron al país cerca de US$53,9 millones por concepto de productos extraídos en la zona territorial marina de este archipiélago, de los cuales el 89,2% los aportó la exportación de langostas congeladas (Anexo 5).

La pesca industrial tiene 28 embarcaciones autorizadas para la pesca de langosta y 37 para la pesca blanca. La flota activa está integrada por 25 embarcaciones, 16 dedicadas a la pesca de langosta y nueve a la captura de peces. Los permisos los tienen entidades privadas colombianas que contratan barcos de banderas extranjeras y traen personal del interior del continente colombiano o de otras islas para trabajar, durante tres meses, en esos barcos. La producción de la pesca industrial se vende casi en su totalidad en el mercado externo. Aunque un 10% se debería quedar en la isla para que el precio baje y dé seguridad alimentaria a población local, esto no se cumple por la diferencia que existe entre el precio interno y el externo.

Entre 2004 y 2008 la pesca industrial aportó el 67,2% de la pesca blanca obtenida en la zona marina del archipiélago, con un descenso promedio de 18,7%, observándose las mayores caídas en 2006 y 2008, debido a que se les

---

[22] La pesca artesanal es la realizada por pescadores en forma individual, u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca (artículo 35 de la Ley 915 de 2004).

[23] Se caracteriza por el uso intensivo de embarcaciones de gran autonomía, con ayuda de artes y métodos mayores de pesca que permiten operar un amplio radio de acción y obtener grandes volúmenes de captura.

ha reducido la cuota anual de desembarcos. Por su parte, los desembarcos de la pesca artesanal han crecido en 7,3% promedio anual. En cuanto a la cola de langosta y el caracol pala, que son los recursos más vulnerables debido a la sobrepesca en el archipiélago, su producción es variable y ha venido en descenso, lo que llevó a que entre los años de 2004 a 2007 la pesca del caracol pala estuviera vedada (Cuadro 6).

La pesca artesanal la realiza un porcentaje pequeño de la población isleña para el mercado local y el autoconsumo. Esta actividad es desarrollada por aproximadamente 1.123 pescadores (812 en San Andrés y 311 en Providencia y Santa Catalina), según registros de 2012 de la Secretaría de Agricultura y Pesca de la Gobernación departamental, que combinan la pesca con la agricultura. Estos pescadores laboran en forma independiente, aunque están organizados en asociaciones y cooperativas (cinco en San Andrés y tres en Providencia).

Cuadro 6. Producción pesquera artesanal e industrial del archipiélago, 2000-2008

Años	Total	Pescado			Cola de langosta	Caracol
		Industrial	Artesanal	Total		
	(kilogramos)					
2000	1.437.813	6.613	n. d.	6.613	172.241	1.258.960
2001	586.411	327.397	n. d.	327.397	172.241	86.772
2002	613.795	325.997	n. d.	325.997	207.416	80.382
2003	581.485	355.904	n. d.	355.904	141.013	84.567
2004	391.740	275.600	98.937	374.537	17.203	(-)
2005	593.832	335.648	96.363	432.011	161.821	(-)
2006	442.483	190.490	96.202	286.692	155.791	(-)
2007	445.796	179.163	108.039	287.202	158.595	(-)
2008	382.818	101.208	129.521	230.728	86.856	65.234

n.d.: no disponible; (-) cerrada la pesca de este recurso.

Fuente: Secretaría de Agricultura y Pesca, Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (tomado de *Food and Nutritional Security Plan*).

Una de las cooperativas de pescadores activas en San Andrés es Sprat Bight "Coopesbi", que tiene asociados a 62 pescadores, de los cuales un 85% son raizales. Para el desarrollo de esa actividad un pescador, sin incluir la lancha[24], debe invertir cerca de $600.000 (de 2010) en herramientas de pesca (mayas,

[24] El costo de una lancha es de $20 millones de 2010 y un motor de cuarenta caballos tiene un valor de $14 millones.

arpón, caretas, plomo, cabuyas). La faena de pesca para ellos comienza a las cuatro de la mañana y termina a las cuatro de la tarde, en la cual pueden obtener treinta libras de productos del mar, en un buen día, cuyo costo es de $100.000 (de 2010), de los cuales deben descontar el costo del combustible, que va del 65% al 80%. El agotamiento de los recursos en los bancos cercanos los ha obligado a realizar sus faenas cada vez más lejos, incrementando el costo de operación que, sumado a los continuos incrementos de los precios del combustible y los sistemas de lanchas con motores fuera de borda, le restan rentabilidad a la actividad, y el cambio de tecnología implicaría financiación con intereses bajos, lo cual es inalcanzable. Los meses de agosto y septiembre son los mejores para la pesca, y marzo y abril los de menor captura, por lo cual deben combinar esta actividad con otras como la agricultura, pues muchos poseen tierras que cultivan para el autoconsumo y los pocos excedentes lo intercambian entre pobladores. La cooperativa no tiene la infraestructura (cuartos fríos para almacenamiento y procesamiento) para comprar la producción de todos sus afiliados, por lo cual cada pescador vende sus excedentes a los hoteles y particulares. En la sede de la cooperativa hay un restaurante que ofrece comidas a los turistas, afiliados y habitantes de la isla[25].

La actividad pesquera artesanal en Providencia y Santa Catalina es liderada por la cooperativa Fish and Farm Coop (F&FC), que en 2009 tenía 77 asociados. Se creó en el año 2001 con 28 pescadores y obtuvo recursos por €488.925 ($1.464 millones) canalizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Santo Domingo como ejecutora de dos proyectos, que se concluyeron en agosto de 2009: uno fue la construcción y equipamiento de la sede administrativa y crédito para que los pescadores obtengan su equipamiento y un fondo de comercialización que permite hacer adelantos en efectivo a los pescadores. El otro programa incluyó la capacitación del personal administrativo, productivo y parte de los pescadores y sus familias. Los resultados de estos proyectos fueron tan buenos, que le permitieron a la cooperativa ser acreedora del "Premio a la Excelencia en Desarrollo Empresarial dentro de la Cadena de Valor"; además, el BID le ofreció para un nuevo proyecto (Fomin) recursos por US$150.000 y una contrapartida de US$100.000 para la sostenibilidad de la cooperativa.

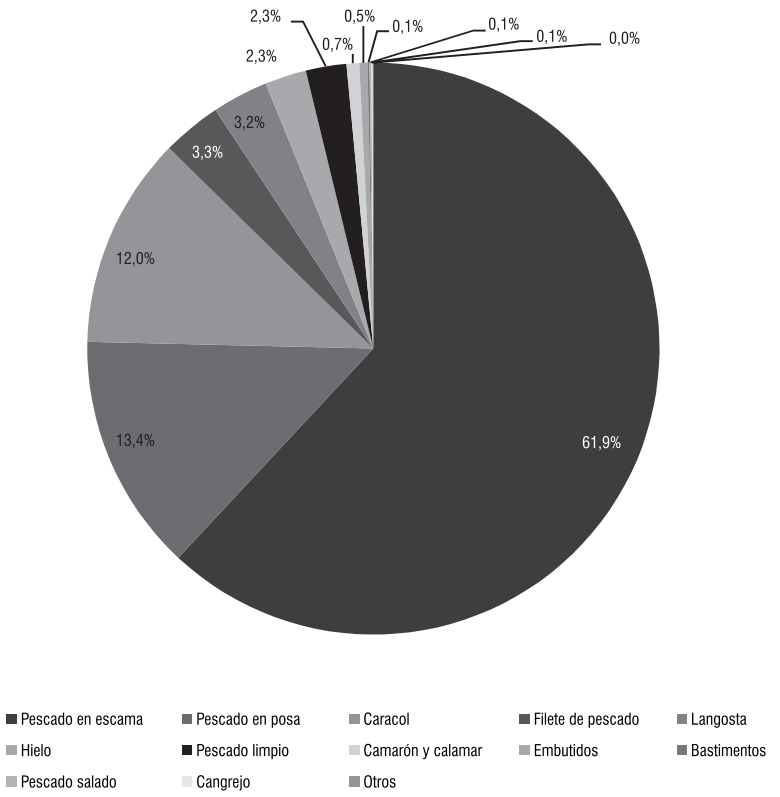
Los pescadores planean su faena de pesca, así: pasan una solicitud a la cooperativa con el presupuesto de los gastos (combustible, comida, hielo, carnada, anzuelo) y la producción que deben sacar para que cubra los gastos y muestre utilidad; la cooperativa les entrega los productos y da dinero en

---

[25] Entrevista con Justo Brayn, representante legal de Coopesbi, realizada en San Andrés el 19 de abril de 2010.

efectivo para que le dejen a sus familias. Una vez regresan, se reportan a la capitanía de puerto y a la cooperativa, donde llevan el producto, lo valoran, deducen los gastos y recogen los excedentes. La cooperativa los comercializa en Providencia y San Andrés, también procesa el pescado, agregándole valor en forma de filete o moliéndolo y agregándole condimentos naturales para hacer hamburguesas y embutidos (chorizos)[26]. En 2009 la producción de los pescadores asociados fue de 132.925 libras y la cooperativa vendió $555 millones de los cuales el 62% correspondió pescado en escamas, el 13% a pescado en posta, un 12% a caracol, entre otros (Gráfico 23).

Gráfico 23. Ventas de la cooperativa *Fish and Farm Coop*, por productos, 2009



Fuente: *Fish and Farm Coop* (informe de gestión, 2009).

[26] Entrevista con Rossana Torres Fernández, gerente de *Fish and Farm Coop*, realizada en Providencia el 22 de abril de 2010.

Antonio Archbold, un pescador experimentado de Santa Catalina, cuenta que una faena puede comenzar a las 7:30 de la mañana si ha conseguido la carnada con anticipación si no, debe salir a las 6:00 de la mañana a comprarla. A veces se regresa el mismo día y solo se consume un galón de gasolina. Hay lanchas de 23 pies con motores de 40 caballos de fuerza, o más pequeñas, y otras más grandes hasta de 10 metros con motores de 275 o 285 caballos de fuerza que se utilizan para faenas de cuatro a ocho días y navegan hasta Quitasueños y otros cayos del norte. Los costos de la faena son variables; por ejemplo, si se va a pescar pargo rojo a profundidad, sale a $150.000, aproximadamente. El producido, por lo general, es de 12,5 kilos, aunque a veces se consigue pescar 150 kilos. Dependiendo del área de fondeo, se puede llegar hasta 200 metros de profundidad. La posición geográfica de Providencia tiene una corriente variable y depende de los cambios de luna y de las mareas que influyen en las corrientes, pero hacia el norte la corriente es moderada. Las mejores temporadas de pesca son de marzo a mayo, cuando el mar está calmado, en época de mucha brisa y calor se navega de noche. En varios países está creciendo la pesca deportiva de marlin, pez espada, tiburón vela, práctica donde solo se muestran, se marcan y se sueltan para hacer seguimiento y ver hasta dónde llegan esos peces, pero en Providencia este tipo de pesca está prohibida dentro del parque natural nacional Providence Mc Bean Lagoon[27].

La Asociación de Pescadores Artesanales de San Andrés y Providencia (Asopacfa) es un organismo de segundo grado, conformado por las cooperativas Asomutual, Coopesbi, Cove seaside Fishermen Cooperative, Flat Farm Fisher Rock Association, Cooperativa de Agricultores de San Luis (Coasan), Asociación de Marinos y Pescadores de San Andrés y Providencia (Palire Cuarf) y Sealand Association (La Loma). Esta asociación gestiona y administra recursos para beneficios de todos sus afiliados. Su filosofía es garantizar seguridad alimentaria, vender un producto a bajo costo y dar acompañamiento a los pescadores. Dentro de su gestión reparó el casco del barco Blue Fin (Aleta azul), cedido por la gobernación, con el apoyo del Incoder y el ICA. Este barco es una embarcación nodriza que desplaza a los pescadores artesanales a los cayos más lejanos (Serranía, Quitasueño y Roncador), que les sirve de dormitorio, para la preparación de las comidas, provee el hielo y acopia el pescado, caracol y langosta que se comercializa en los hoteles, restaurantes y a particulares. Consideran como sus mayores problemas la pesca ilegal extranjera, el narcotráfico y la pesca industrial. Esta última extrae en una faena veinte o treinta toneladas de langosta o de pesca blanca, cantidad que un

[27] Entrevista realizada a Antonio Archbold en Santa Catalina el 23 de abril de 2010.

pescador artesanal solo la consigue durante un año. Los pescadores cada vez tienen que ir más lejos, pescar más profundo y las especies que extraen son más pequeñas. Antes pescaban en los cayos del sur (Bolívar y Alburquerque), a hora y media o dos horas de viaje; ahora tienen que pedir permiso de zarpe para ir a los cayos del norte[28].

En la Agenda Interna del departamento se identificaron varias necesidades para hacer más competitivo el sector de la pesca, encaminadas a la capacitación y fortalecimiento empresarial de los pescadores artesanales, algunas de ellas son:

- Formar y capacitar en temas relacionados con pesca deportiva y con maricultura.
- Desarrollar la maricultura para la producción de langosta.
- Capacitar a pescadores artesanales como capitanes para navegar buques de mayor autonomía.
- Montar, con la regional del SENA en San Andrés, una oferta educativa para formar gente de mar: patrón de bote, marinería de pesca, marinería de cubierta, etc. Asimismo, ofrecer cursos de formación de modelos básicos de la Organización Marítima Internacional (OMI) para la supervivencia en el mar.
- Diseñar, construir, adecuar y mejorar las infraestructuras pesqueras artesanales y turísticas.

5. Comentarios finales

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es una región oceánica con una posición estratégica dentro del mar Caribe, pues tiene fronteras con cuatro países de Centroamérica (Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Honduras), y con Jamaica, una isla caribeña de gran afinidad por su idioma, gastronomía y familia. A pesar de tener esa cercanía natural y estar ligada históricamente a estos países, el archipiélago está aislado, pues hay poca conectividad vía áerea y marítima con esos países y no hay políticas de Estado que lo tengan como un epicentro de los negocios de Colombia con Centroamérica y el Caribe, donde se intercambien productos de primera necesidad y se pacten acuerdos que no mermen los recursos naturales de estas islas.

---

[28] Entrevista con Domingo Sánchez, representante legal de Asopacfa, realizada en San Andrés el 19 de abril de 2010.

El turismo es la actividad que más jalona otros sectores como el transporte, el comercio, las artesanías, la pesca, los servicios de alquiler de motos, carros, caballos, guías, entre otros. Con el centro de convenciones en San Andrés se podrán realizar grandes eventos, pero hay que modernizar la hotelería y ampliar la gama de servicios turísticos. Por el contrario, en Providencia y Santa Catalina se deben mantener las pequeñas posadas nativas donde el turista comparte con la población raizal, encuentra la tranquilidad y privacidad de su entorno natural alejado y desarrolla el turismo ecológico y el etnoturismo. En ambos casos los paisajes, el ecosistema y biodiversidad marina y terrestre bien administrados son una ventaja comparativa, y su condición de reserva de biósfera, antes que restringir, es un elemento diferenciador frente a otros destinos del Caribe. Además, hay que fortalecer las posadas nativas e involucrar a la población raizal, especialmente a los jóvenes isleños, para que se eduquen en lo administrativo, y participen en actividades culturales, deportivas, elaboración de artesanía, preparaciones gastronómicas, entre otras.

La pesca es un renglón importante para la seguridad alimentaria, y la generación de empleo y de divisas, pero aporta muy poco a la producción departamental por la falta de una mayor tecnología e industrialización. Por tanto, los acuerdos que se incluyeron en la Agenda Interna del departamento deben ser desarrollados en beneficio de los pescadores artesanales.

Estas islas cuentan con un capital humano con mayores niveles educativos frente a los del promedio del país. Las condiciones de vida han mejorado, como lo muestran los indicadores biométricos de la estatura, el aumento de la esperanza de vida y la baja tasa de mortalidad, los cuales han tenido grandes progresos, pero el reto está en disminuir la pobreza, la cual viene aumentando, como lo muestran los indicadores de NBI; además, es urgente controlar los problemas sociales y ambientales.

Con la llegada de la fibra óptica y las fortalezas de su capital humano bilingüe, San Andrés puede desarrollar empresas de informática y convertirse en una isla telepuerto desde donde se vendan servicios mediante centros de llamadas, y donde el turista pueda encontrar conexión en cualquier sitio y con cualquier parte del mundo.

La protección y productividad del ecosistema depende del uso razonable y menos destructivo de los bienes naturales y de la puesta en práctica de las regulaciones y políticas que reconozcan el verdadero valor de la naturaleza, tanto en lo económico, como en lo ambiental y lo social, las cuales deben estar concertadas e integradas con el gobierno nacional, las autoridades regionales, la comunidad local y demás usuarios.

Referencias

Aerocivil (2013), Estadisticas operaciones, Boletines mensuales origen destino, www.aerocivil.gov.co.

Aguilera, María; Hernández, Emilia; Herrera, Jaime (2000). "El turismo en San Andrés Islas en la década de los noventa", San Andrés (Islas), Banco de la República, San Andrés, mayo.

Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina (APC) (2000). Plan de Ordenamiento Territorial, Providencia, APC, Secretaría de Planeación.

Alcaldía Municipal Divina Providencia y Santa Catalina (2013). *An Untouches Paradice*, Multimedia Informativo, 2012. Secretaria de Turismo Providencia y Santa Catalina Islas, www.ladivinaprovidenciaysantacatalinaislas.com

Aldana, Lorena (s. f.). "Más que una historia económica", Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Desarrollo Económico, mimeo, San Andrés.

Alonzo, David A.; Ramírez, Luisa F.; Díaz, Juan M.; Segura, Carolina; Chatwin, Anthony (2007). "Coastal and Marine Conservation Priorities in Colombia", *Priorities for Coastal and Marine Conservation in South America*, Anthony Chatwin (editor). Arlington, Virgina, USA, The Nature Conservancy.

Arboleda, Julio (2008). *Anuario Estadístico 2007,* División de Estudios e Información, Departamento Administrativo de Planeación (DAP), Gobernación Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina.

Asociación Hotelera de Colombia (Cotelco) (2008). *Operación hotelera en Colombia, 2007,* Bogotá, Cotelco.

Banco de la República y Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2007). Informe de Coyuntura Económica Regional, departamento de San Andrés Islas, 2007, Bogotá, DANE, Banco de la República.

Banco de la República (2013) Balanza cambiaria, página web.

Botet, Jaime A.; Lowy, David (2009). "Diagnóstico ambiental de los recursos agua y suelo en los sistemas agrícolas de San Andrés Isla, como miras a la aplicación de conceptos agroecológicos", *Reserva de Biosfera Seaflower: problemas ambientales*, Cuaderno del Caribe, núm. 13, San Andrés Islas, Universidad Nacional de Colombia, Sede San Andrés.

Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2010). Resultados de la Encuesta de Percepción: San Andrés como destino turístico, realizada entre el 7 de enero y el 6 de febrero de 2010.

Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2013). Resultado de la Encuesta de Percepción: San Andrés como destino turístico, realizada entre el 22 de junio y 22 de julio de 2013.

Cardona, Adrian (2009). Mapeo institucional. Actores relacionados con el abordaje del cambio climático en Colombia, Proyecto Integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación por países de las Naciones Unidas (PNUD): Bogotá. Consultado el 19 de octubre de 2014, www.pnud.org.co.

Comisión Regional de Competitividad del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2007). Plan regional de competividad del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Bogotá, Sistema Nacional de Competitividad, *et al*.

Coralina (2006a). "Amenazas y problemas", San Andrés, www.coralina.gov.co, mayo, consultada el 4 de agosto de 2010.

Coralina (2006b). "Funciones", San Andrés, www.coralina.gov.co, mayo, consultada el 1 de septiembre de 2010.

Coralina (2010a). "Logros ambientales alcanzados durante el 2009", www.coralina.gov.co, mayo, consultada el 24 de septiembre de 2010.

Coralina (2010b). *Áreas protegidas de la Reserva de Biósfera Seaflower,* Banco Interamericano de Desarrollo.

Coralina-Invemar (2012). *Atlas de la Reserva de Biósfera Seaflower*. Gómez López D. I., C.; Segura-Quintero, P. C; Sierra-Correa y J. Garay-Tinoco (Eds). Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives De Andréis" (Invemar) y Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina). Serie de Publicaciones Especiales de Invemar, núm. 28, Santa Marta, Colombia, 180 p.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2008). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2008.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002). *Diagnóstico del plan maestro de turismo para la Reserva de la Biosfera Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina,* Fase I, DNP-Consorcio Euroestudios, Cegos Tea, Cosultur, MQM, Madrid, España, mayo.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). Agenda interna para la productividad y competitividad, Documento regional, San Andrés y Providencia, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio.

Duque-Escobar, Gonzalo (2008). "Cambio climático y turismo en Colombia", Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales, presentación del Seminario conmemorativo del Día Mundial del Medio Ambiente, Santa Marta, Fundación Periodistas Bolivarianos de América, junio 5.

Giménez, Gregorio. (2005). "La dotación del capital humano de América Latina y el Caribe", *Revista de la Cepal*, núm. 86, Santiago de Chile, agosto.

Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2001). Censo agropecuario del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, San Andrés, Secretaria de Agricultura y Pesca, segundo semestre.

Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2003). Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 2000-2020, San Andrés, julio.

Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2008). *Anuario Estadístico 2007,* Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, San Andrés, Dirección de Estudios e Información, Departamento Administrativo de Planeación

Guhl, Ernesto (1989). "Prefacio", en *San Andrés y Providencia: tradiciones culturales y coyuntura política,* Isabel Clemente (Coordinadora). Ediciones Uninorte, Bogotá, Universidad de los Andres, septiembre.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (1999). Estudios de suelos, Subdirección de Agrología, IGAC.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2004).Gran atlas y geografía de Colombia, Bogotá, Intermedio Editores, Círculo de Lectores.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IDEAM, IAVH, Invemar, Sinchi e IIAP. (2007). Ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia, Bogotá, Imprenta Nacional.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (1990). *Atlas Básico de Colombia,* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Instituto Geográfico Agústin Codazzi, Subdivisión de Geografía, 6ª. edición, Bogotá, Editorial Andes, mayo.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (1998). *Diccionario de topónimos y términos costeros de Colombia*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (IGAC), Bogotá, Linotipia Bolívar y Cia, diciembre.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2008). *Atlas Básico de Colombia,* Instituto Geográfico Agústin Codazzi, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

James, Johannie (2004). "Beneficios económicos del manejo de los permisos de pesca a través de la Junta de Departamental de Pesca", Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-Coralina, Proyecto MPA.

Márquez, Germán; Pérez María (2006). Un tesoro oculto en el Caribe occidental colombiano, *Guía de buceo. Old Providencia & Santa Catalina Islands,* Opciones Gráficas Editores, Colombia, Ecoastur, Fondo para la Acción Ambiental-Ecofondo, Alcaldía Municipal Providencia, Universidad Nacional de Colombia (Instituto de Estudios Ambientales IDEA-Departamento de Biología de la Facultad de Ciencias), Coralina, Conservación Internacional CI-Colombia, enero.

Meisel, Adolfo; Vega, Margarita (2007). *La calidad de vida biológica en Colombia. Antopometría histórica 1870-2003,* Colección de Economía Regional, Cartagena, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, julio.

Meisel, Adolfo (2005). "La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo", *Economías locales en el Caribe colombiano: Siete estudios de casos*, María Aguilera Díaz (editor), Colección del Economía Regional, Bogotá, Banco de la República, septiembre.

Meisel, Adolfo (2009). La estructura económica de San Andrés y Providencia en 1846, *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial,* núm. 24, Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), diciembre.

Ministerio de Salud y Protección Social (2012). Base de datos única de afiliados, Dirección de Aseguramiento en Salud, Riesgos Profesionales y Pensiones.

Newton, Arthur P. (1985). *Providencia, las actividades colonizadoras de los puritanos ingleses*, Colección bibliográfica Banco de la República, Historia Colombiana, Bogotá, Banco de la República.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (2004). Turismo y atenuación de la pobreza. Recomendaciones para la acción, Organización Mundial del Turismo, Madrid, España.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (2013). Panorama del turismo internacional, Edición 2013, mkt.unwto.org, consultada el 8 de abril de 2014.

Parsons, James, J. (1964). *San Andrés y Providencia. Una geografía histórica de las islas colombianas del Mar Caribe occidental,* Publicaciones del Banco de la República, Archivo de la Economía Nacional, núm. 28, Bogotá, Banco de la República.

Petersen, Walwin G. (1995). "Breve reseña sobre la colonización del Archipiélago", *Así es San Andrés,* Ediciones Gamma, Bogotá.

Polanía, Jaime (2004). "La recuperación del sector agropecuario y el mejoramiento de la seguridad alimentaria", *El sector agropecuario y la seguridad alimentaria en San Andrés Isla. Historia de una experiencia del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria en el cambio del siglo*, Jaime Polanía Vorenberg *et al*, San Andrés, Universidad Nacional de Colombia.

Proexport Colombia (2013). "Turismo San Andrés experiencias únicas e igualables", *Oportunidades de turismo, experiencias únicas e inolvidables*, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, www.proexportt.com.co, consultado en marzo de 2014.

Ramírez, Juan Carlos; Parra-Peña, Isidro (2010). Escalafón de competitividad de los departamentos de Colombia, *Serie estudios y perspectivas,* núm. 26, Bogotá, Naciones Unidas y Cepal, octubre.

Ratter, Beate M. W. (2001). *Redes Caribe. San Andrés y Providencia y las islas Cayman: entre la integración económica mundial y la autonomía cultural regional*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Caribeños, sede San Andrés.

Romero, Julio (2006). "Diferencias sociales y regionales en el ingreso laboral en las principales ciudades colombianas, 2001-2004, en *Documentos de trabajo sobre economía regional*, núm. 67, enero, Centro de Estudios Económicos Regionales, CEER, Banco de la República, Cartagena.

Ruiz, María Margarita; O´Flin, Carol (1992). *San Andrés y Providencia: una historia oral de las islas y su gente*, Centro de Documentación de San Andrés y Providencia, Banco de la República, Bogotá, enero.

Viloria de la Hoz, Joaquín (2010). "Finanzas y gobierno de las corporaciones autónomas regionales del Caribe colombiano", *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 126, Cartagena, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), mayo.

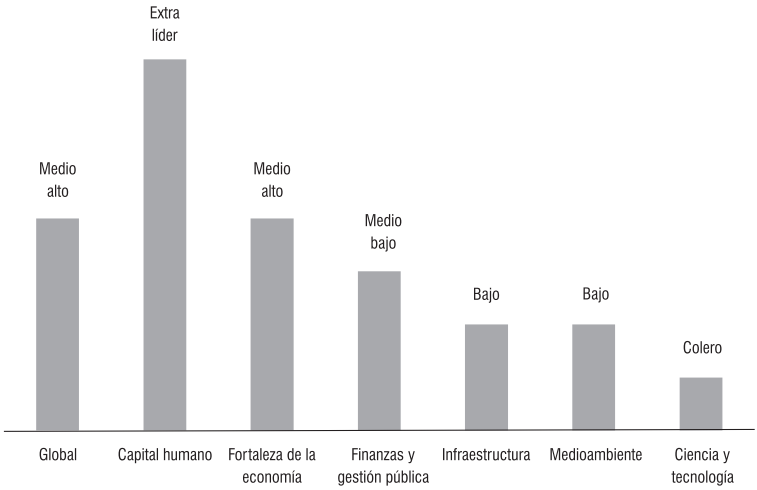
Vollmer, Loraine (1997). *La historia del poblamiento del archipiélago de San Andrés, Vieja Providencia y Santa Catalina*, Ediciones Archipiélago, San Andrés, Islas, Colombia.

Yabrudy, Javier (2012). "Treinta años de finanzas públicas de San Andrés Islas: De la autosuficiencia a la dependencia fiscal", *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 161, Cartagena, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), enero.

Anexos

Anexo 1

Gráfico A1. Escalafón de competitividad del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2009



Fuente: Ramírez y Parra-Peña (2010).

Anexo 2

Cuadro A2.1. Empresas registradas en la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia, 2010

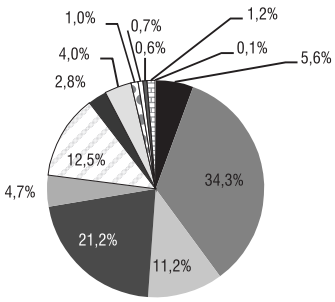
Actividades económicas	Número de empresas	Participación porcentual	Número de personas ocupadas	Participación porcentual	Valor de los activos totales	Participación porcentual
Agropecuario	30	0,53	28	0,34	125.180.000	0,02
Silvicultura	1	0,02	1	0,01	5.000.000	0,00
Pesca	34	0,60	49	0,60	1.713.071.253	0,26
Industria	282	4,94	333	4,05	4.399.205.099	0,67
Suministro de electricidad, gas y agua	21	0,37	230	2,80	124.840.315.059	19,08
Construcción	147	2,58	177	2,15	3.878.779.220	0,59
Comercio	3.165	55,45	3.908	47,55	236.388.940.763	36,13
Hoteles y restaurantes	773	13,54	1.673	20,36	186.899.651.251	28,57
Transporte	263	4,61	513	6,24	49.681.289.695	7,59
Correo y telecomunicaciones	122	2,14	132	1,61	1.579.804.135	0,24
Intermediación financiera y otras actividades empresariales	511	8,95	722	8,78	22.093.011.537	3,38
Administración pública	9	0,16	6	0,07	104.001.548	0,02
Servicios sociales	345	6,04	441	5,37	22.544.945.555	3,45
Otras	5	0,09	6	0,07	10.930.000	0,00
Total	**5.708**	**100,00**	**8.219**	**100,00**	**654.264.125.115**	**100,00**

Fuente: Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia (base de datos con corte a abril de 2010); cálculos de la autora.

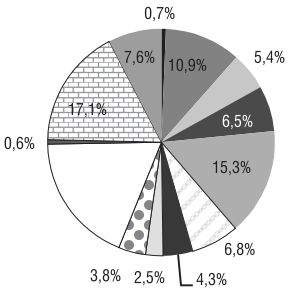
Anexo 3

Gráfico A3.1. Estructura productiva de las principales actividades económicas, 1990 y 2012

A. San Andrés y Providencia, 1990

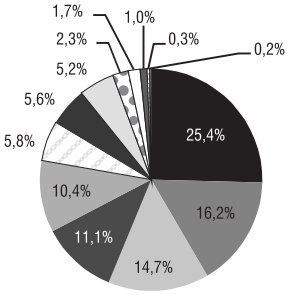


B. Resto de Colombia, 1990

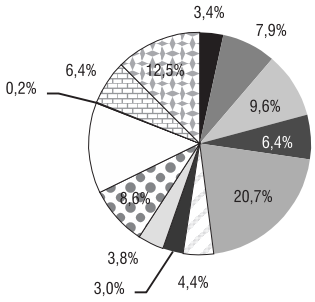


Hotelería y restaurante
Comercio
Administración pública
Transporte y comunicaciones
Servicios empresariales
Servicios de educación y salud
Servicios personales
Energía, gas y agua
Construcción
Industria
Pesca
Agropecuario

C. San Andrés y Providencia, 2012



D. Resto de Colombia, 2012



Hotelería y restaurante
Comercio
Administración pública
Transporte y comunicaciones
Servicios empresariales
Servicios de educación y salud
Servicios personales
Energía, gas y agua
Construcción
Industria
Pesca
Agropecuario

Fuente: DANE (cuentas departamentales); cálculos de la autora.

Anexo 4

Cuadro A4.1. Turistas llegados por el aeropuerto Rojas Pinilla de San Andrés, 1960-2013

Año	Número de pasajeros			Participación porcentual		Tasa de crecimiento anual porcentual	
	Nacionales	Extranjeros	Total	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros
1960	53.800	717	54.517	98,7	1,3		
1961	53.500	799	54.299	98,5	1,5	-0,56	11,44
1962	59.000	1.100	60.100	98,2	1,8	10,28	37,67
1963	85.000	1.058	86.058	98,8	1,2	44,07	-3,82
1964	73.100	876	73.976	98,8	1,2	-14,00	-17,20
1965	40.700	236	40.936	99,4	0,6	-44,32	-73,06
1966	65.900	500	66.400	99,2	0,8	61,92	111,86
1967	71.600	1.429	73.029	98,0	2,0	8,65	185,80
1968	56.900	2.111	59.011	96,4	3,6	-20,53	47,73
1969	75.300	1.986	77.286	97,4	2,6	32,34	-5,92
1970	76.080	2.591	78.671	96,7	3,3	1,04	30,46
1971	104.073	5.539	109.612	94,9	5,1	36,79	113,78
1972	96.532	9.197	105.729	91,3	8,7	-7,25	66,04
1973	103.467	19.380	122.847	84,2	15,8	7,18	110,72
1974	135.730	24.350	160.080	84,8	15,2	31,18	25,64
1975	83.094	25.505	108.599	76,5	23,5	-38,78	4,74
1976	119.696	27.126	146.822	81,5	18,5	44,05	6,36
1977	146.526	32.173	178.699	82,0	18,0	22,42	18,61
1978	163.375	31.862	195.237	83,7	16,3	11,50	-0,97
1979	160.694	27.799	188.493	85,3	14,7	-1,64	-12,75
1980	183.075	21.687	204.762	89,4	10,6	13,93	-21,99
1981	201.420	16.544	217.964	92,4	7,6	10,02	-23,71
1982	261.220	14.408	275.628	94,8	5,2	29,69	-12,91
1983	226.418	13.011	239.429	94,6	5,4	-13,32	-9,70
1984	214.078	13.821	227.899	93,9	6,1	-5,45	6,23
1985	233.575	17.568	251.143	93,0	7,0	9,11	27,11
1986	276.054	20.587	296.641	93,1	6,9	18,19	17,18
1987	294.019	24.675	318.694	92,3	7,7	6,51	19,86
1988	270.425	25.202	295.627	91,5	8,5	-8,02	2,14
1989	276.781	24.192	300.973	92,0	8,0	2,35	-4,01
1990	280.851	26.637	307.488	91,3	8,7	1,47	10,11
1991	274.277	25.431	299.708	91,5	8,5	-2,34	-4,53
1992	274.087	25.557	299.644	91,5	8,5	-0,07	0,50

Anexo 4 (continuación)

Cuadro A4.1. Turistas llegados por el Aeropuerto Rojas Pinilla de San Andrés, 1960-2013

Año	Número de pasajeros			Participación porcentual		Tasa de crecimiento anual porcentual	
	Nacionales	Extranjeros	Total	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros
1993	360.801	31.484	392.285	92,0	8,0	31,64	23,19
1994	369.534	24.199	393.733	93,9	6,1	2,42	-23,14
1995	327.421	38.129	365.550	89,6	10,4	-11,40	57,56
1996	398.218	34.755	432.973	92,0	8,0	21,62	-8,85
1997	376.440	33.519	409.959	91,8	8,2	-5,47	-3,56
1998	394.900	18.465	413.365	95,5	4,5	4,90	-44,91
1999	351.911	17.345	369.256	95,3	4,7	-10,89	-6,07
2000	327.812	20.726	348.538	94,1	5,9	-6,85	19,49
2001	281.984	24.099	306.083	92,1	7,9	-13,98	16,27
2002	303.090	12.200	315.290	96,1	3,9	7,48	-49,38
2003	342.610	11.949	354.559	96,6	3,4	13,04	-2,06
2004	324.425	11.871	336.296	96,5	3,5	-5,31	-0,65
2005	297.837	23.478	321.315	92,7	7,3	-8,20	97,78
2006	320.802	27.921	348.723	92,0	8,0	7,71	18,92
2007	345.897	32.542	378.439	91,4	8,6	7,82	16,55
2008	331.684	33.009	364.693	90,9	9,1	-4,11	1,44
2009	354.086	29.215	383.301	92,4	7,6	6,75	-11,49
2010	451.697	41.048	492.745	91,7	8,3	27,57	40,50
2011	495.004	38.951	533.955	92,7	7,3	9,59	-5,11
2012	593.386	42.283	635.669	93,3	6,7	19,87	8,55
2013	657.483	33.660	691.143	95,1	4,9	10,80	-20,39
Máximo	657.483	42.283	691.143	99,4	23,5	61,9	185,8
Media	242.544	19.750	262.294	92,7	7,3	6,6	14,9
Mínimo	40.700	236	40.936	76,5	0,6	-44,3	-73,1

Fuentes: Caycedo (1978:81); citada por Meisel, 2005; para los años 1960-1970 y Aerocivil (para los demás años); cálculos de la autora.

Anexo 5

Cuadro A5.1. Valor de las exportaciones de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2000-2012

Años	Total	Langostas	Caracoles	Perlas naturales	Sub total	Demás exportaciones
	Valor en dólares FOB					
2000	3.320.535	2.604.677	s. d.	204.882	2.809.559	510.976
2001	4.838.073	4.233.497	s. d.	243.903	4.477.400	360.673
2002	8.481.511	7.804.315	s. d.	300.059	8.104.374	377.137
2003	8.623.957	6.068.550	s. d.	872.850	6.941.400	1.682.557
2004	6.477.373	5.145.100	s. d.	965.971	6.111.071	366.302
2005	8.839.194	7.384.514	s. d.	606.191	7.990.705	848.489
2006	6.535.223	5.094.563	s. d.	611.990	5.706.553	828.670
2007	830.591	0	s. d.	606.308	606.308	224.283
2008	823.607	2.280	s. d.	475.116	477.396	346.211
2009	1.434.243	885.306	330.071	2.000	1.217.377	216.867
2010	3.796.653	2.959.112	580.794	0	3.539.906	256.747
2011	3.295.974	3.006.571	23.320	0	3.029.891	266.082
2012	3.180.138	2.912.660	0	0	2.912.660	267.478
Acumulado 2000-2012	60.477.072	48.101.145	934.185	4.889.271	53.924.601	6.552.471

s. d. sin datos.
Fuentes: DANE y DIAN.

RAIZALES Y CONTINENTALES: UN ANÁLISIS DEL MERCADO LABORAL EN LA ISLA DE SAN ANDRÉS

Javier Yabrudy Vega

El autor es economista del Banco de la República, Sucursal Cartagena. Agradece los comentarios de Adolfo Meisel, Juan David Barón, María Aguilera, Luis Galvis, Andrea Otero, Andrés Sánchez y Laura Cepeda.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

La relevancia de clasificar a las comunidades por medio de categorías como la raza, el género y la etnia radica en que muchas veces se evidencian desigualdades, discriminación y dominación por parte de grupos que por alguna razón son privilegiados[1]. Junto con estos rasgos diferenciadores, se han construido unos sistemas sociales, culturales e incluso institucionales donde el grupo dominante excluye total o parcialmente de los beneficios económicos al grupo en desventaja.

Un ejemplo claro de esto es el proceso de colonización que experimentó el continente americano, lo cual lo convirtió en un terreno propicio para la aparición de ideas sobre diferencias raciales y étnicas. Se impuso de manera abierta la creencia de la superioridad racial europea ante los nativos y africanos traídos para trabajar como esclavos en América. En conjunto, estos grupos fueron sometidos a constante intervención, explotación y desplazamiento de sus territorios, destruyendo así los vínculos sociales y culturales que los unían como grupo étnico[2]. Es importante hacer esta consideración, ya que la diferenciación basada en el aspecto étnico va más allá de la establecida por la raza, pues esta última se limita solamente al fenotipo, dejando por fuera otras características (Grossberg, 1996).

En tiempos más recientes la negación por parte de los Estados-nación de la existencia de una población multicultural parece haber ayudado a la discriminación como acción política. Los procesos de homogeneización de la población buscan "igualar" las minorías a la población dominante en el territorio, para supuestamente reducir así las desigualdades; sin embargo, por no tener en cuenta la identidad y particularidades de las minorías étnicas y raciales, estas medidas terminan ocasionando, en la mayoría de los casos, la aniquilación cultural de un determinado grupo. La aplicación de este conjunto de

---

[1] La antropología contemporánea considera que las razas no existen, por lo que con este término nos referimos es a una construcción social.

[2] Para Koonings (1999), se entiende como grupo social aquella comunidad que comparte un pasado, un territorio definido, una lengua, así como una religión y, en ocasiones, características fenotípicas similares, o formas económicas o de apropiación del medioambiente. Por consiguiente, estos grupos fundamentan su identidad étnica en un conjunto de valores, que son transmitidos de generación en generación.

factores buscaba eliminar las desigualdades sociales[3], las cuales degeneran en los diversos tipos de discriminación[4]. En el caso de San Andrés desde finales del siglo XIX se presentó un proceso gradual para homogeneizar la población con el resto del país. Para algunos gobernantes resultaba extraño que existiese en Colombia un ente territorial donde la mayoría de la población hablase inglés y practicara la religión protestante, muy diferente a lo establecido en la Constitución de 1886, donde oficialmente se designó al español como idioma y a la religión católica como oficiales. Este proceso se conoció como "la colombianización", que consistió en un proceso sistemático y constante donde el objetivo era reducir la influencia inglesa. Para ello se nombraron en la mayoría de puestos públicos con injerencia en el desarrollo de la isla, a colombianos enviados desde el interior del país. La educación pública era en su totalidad en español y dirigida por miembros de la iglesia católica, y las ayudas económicas eran entregadas a familias de la Colombia continental que quisieran establecerse de manera permanente en la isla.

Este proceso sistemático transformó de manera significativa las estructuras económicas de San Andrés, pero algo que marcó radicalmente el proceso de colombianización fue la declaratoria de puerto libre en la década de los cincuenta. Al respecto, Meisel (2003) afirma que "El influjo de turistas creado por el puerto libre tuvo enormes consecuencias para la economía, la sociedad y la identidad cultural de San Andrés". El puerto libre motivó no solo la llegada de turistas, sino también la de inmigrantes, tanto extranjeros (principalmente judíos y árabes, quienes vinieron a desarrollar la actividad comercial), como colombianos continentales, una parte minoritaria procedente del interior del país que llegó a establecerse, al igual que los primeros, como comerciantes, y otra, que inmigró desde los departamentos del Caribe colombiano, quienes encontraron en los diferentes proyectos de construcción que se adelantaban una buena oportunidad laboral. Este conjunto de medidas conllevaron un crecimiento no solo económico sino también poblacional de la isla. Es así como, San Andrés pasó de 3.705 habitantes en 1951 a 14.413, según el Censo de 1964. Esto

---

[3] De acuerdo con Rousseau, las desigualdades se dividen en dos tipos: las naturales, basadas en la diferencia de edad, color de la piel, salud, fuerza muscular y de la mente; y las políticas, que son obra del hombre y crean privilegios de riquezas, honores y poder.

[4] Un concepto ampliamente aceptado sobre la discriminación lo encontramos en el artículo 1° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Unesco), al definirla en los siguientes términos: "La discriminación es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública o privada".

significó una tasa promedio anual del 10,4%. Este crecimiento en la población, en especial de no raizales, que en principio fue beneficiosa, porque se requería para poder adelantar de manera exitosa los proyectos económicos, en el largo plazo tuvo consecuencias negativas tanto en el aspecto social como económico de los raizales, que se vieron relegados y, en algunos casos, desplazados dentro en un territorio que les perteneció por generaciones.

Dada la relevancia del tema, no solo en el contexto económico sino también en el social para la isla, esta investigación estudia formalmente las diferencias étnicas en el mercado de trabajo entre raizales y no raizales mediante el análisis de las desigualdades en los ingresos de estos dos grupos.

Una de las dificultades encontradas es que la información sobre raizales es bastante limitada en las diferentes fuentes de información en Colombia, esto dado, en parte, por el hecho de ser este grupo una minoría étnica. Inicialmente, se pretendió utilizar los datos de la Encuesta de ingresos y gastos del año 2007 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en la cual se encuentra que la media de los ingresos de los raizales en Colombia es superior en 27,7% a la del resto de la población; sin embargo, este cálculo se basa en 108 datos para raizales, lo que equivale el 0,065% del total de observaciones. Tampoco es posible usar los censos de población, pues estos no contienen información sobre ingresos de las personas.

Debido a estas limitaciones, el análisis usa la información proveniente de la encuesta Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisbén II, 2004), aplicada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cual cuenta con información sobre las características socioeconómicas y de ingresos de los individuos entrevistados.

Antes de proseguir con el trabajo, se define por raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al grupo étnico con características socioculturales y lingüísticas diferenciadas con un fuerte mestizaje e identidad angloafrocaribeña, producto del contacto entre numerosos grupos culturales que han habitado este territorio a lo largo del tiempo, dentro de los que se cuentan los indios miskitos, colonos ingleses, militares españoles, esclavos africanos y colombianos continentales. El carácter insular, las costumbres, la religión (protestante) y su lengua (*creole* o criollo sanandresano), hacen de este un grupo étnico único y claramente diferenciado de la sociedad colombiana (Ministerio de Cultura, 2010). Su reconocimiento como minoría quedó legitimado en la Constitución Política de Colombia de 1991 (artículo 310).

La pregunta que busca responder esta investigación es: ¿existe evidencia que respalde la existencia de desigualdades en la remuneración del capital humano en la isla de San Andrés y, de haberlas, son producto de la condición étnico-cultural?

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección se realiza una revisión de la literatura acerca de las desigualdades en la remuneración salarial basadas en diferencias de género, raza y condición étnica. En la segunda se presenta una descripción de la metodología y la forma de estimación utilizada; igualmente, se incluye una breve descripción de por qué no utilizar una metodología aplicada comúnmente en este tipo de investigaciones (enfocada de manera única en la media de la distribución). Luego, en la sección tercera, se hace un análisis descriptivo de los datos y la compilación de resultados. En la sección cuarta se presenta el análisis de los resultados obtenidos por el método de regresiones por cuantiles y, por último, en la quinta, se presentan las conclusiones.

1. Revisión de la literatura

De acuerdo con las teorías de capital humano, desarrolladas a mediados del siglo xx por Schultz (1961) y Becker (1964), el crecimiento económico de los países podría ser explicado en gran medida al introducir en los modelos económicos una variable: el capital humano, que está correlacionada con el nivel educativo de los individuos o agentes económicos. A su vez, la remuneración de este factor productivo sería el resultado de los diversos niveles de productividad logrados en un mercado de trabajo competitivo, donde los salarios deben corresponder al valor de la productividad marginal de cada trabajador. Pero las imperfecciones inherentes al mercado laboral son generadoras de desigualdades en la remuneración del capital humano, que en parte pueden ser explicadas por las diferencias existentes entre los individuos, más allá de su condición de género, raza o etnia. En caso contrario, estaríamos frente a una situación de discriminación salarial[5], algo que en la práctica no es fácil de determinar.

Para superar este obstáculo, tradicionalmente se ha acudido a analizar determinadas características observables de los trabajadores y a la información que pueden proporcionar sobre su nivel de productividad, a partir de las relaciones establecidas por la experiencia empírica acumulada y por la teoría económica sobre determinación de salarios y capital humano. Las variables tradicionalmente utilizadas están relacionadas con los años de escolarización o el nivel de estudios alcanzado por el trabajador, su edad, su experiencia

[5] Según Stiglitz (1973): "Hay discriminación salarial cuando los individuos con las mismas características económicas reciben diferentes salarios y estas diferencias están sistemáticamente correlacionadas con ciertas características no económicas de dichas personas (raza, sexo, religión)".

laboral total o su antigüedad en la empresa, en tanto que se supone que influyen en la productividad del individuo.

Aparte de discriminación, las diferencias en la remuneración pueden ocurrir por distinciones en el activo de capital humano (educación y experiencia laboral), en la oferta laboral o en las preferencias (conocidas como diferencias salariales compensatorias)[6]. De los análisis anteriores surgieron varias teorías de discriminación, enfocadas principalmente en el aspecto salarial, sustentadas en dos modelos: 1) los de tipo competitivo, donde los agentes económicos actúan de manera individual, y 2) los de tipo colectivo, en los cuales los miembros de un grupo actúan de manera colectiva sobre los miembros de otro grupo. Dentro de las teorías más destacadas se encuentran la discriminación basada en gustos o preferencias (Becker, 1971) y la discriminación estadística de (Arrow 1971; Phelps, 1972).

En la primera, Becker (1971) plantea la existencia de individuos que no les agrada contratar, trabajar o compartir espacios laborales con cierto grupo reducido de individuos[7], y con el fin de no hacerlo estarían dispuestos a pagar por ello. Este tipo de discriminación se puede originar desde los empleadores, los empleados y los consumidores, aunque en los dos últimos casos se asocia más al concepto de segregación[8] que de discriminación. La discriminación que parte del empleador ha sido la más estudiada y consiste en que el empleador estará dispuesto a pagar una remuneración más alta al grupo discriminador (sean hombres, blancos o continentales), con lo cual incurre en mayores costos y, por consiguiente, en menores ganancias. En una estructura de mercado laboral competitivo, este tipo de discriminación sería de carácter temporal, porque la competencia se encargaría de expulsar al empleador ineficiente y se terminarían igualando la remuneración de discriminados y no discriminados. Por el contrario, la falta de mercados competitivos, como

---

6 Estas cumplen dos funciones, primordialmente, la compensación a los trabajadores que aceptan la realización de trabajos más desagradables, molestos y penosos con salarios más elevados, y la penalización a los empresarios que ofrecen puestos de trabajo con condiciones de trabajo más desfavorables y negativas al tener que pagar salarios más altos que otros empresarios que ofrecen otros puestos de trabajo más favorables y positivos.

7 Grupo al cual llamaremos minoría o grupo minoritario.

8 Segregación de la fuerza laboral implica, en el caso extremo, que el grupo minoritario se concentre en determinadas actividades y el grupo mayoritario en otras. En un caso menos extremo implicaría que un alto porcentaje del grupo minoritario se concentra en unas actividades diferentes a las del grupo mayoritario. Cabe aclarar que segregación no implica necesariamente diferencias en los salarios.

por ejemplo la existencia de instituciones como la Occre[9], puede hacer que la discriminación sea más prolongada. Otro análisis es la discriminación basada en prejuicios[10], desarrollada por Black (1995). Este autor encuentra que, en un modelo de competencia perfecta, la discriminación, contrario a lo que establece Becker, puede tener un efecto prolongado sobre la remuneración, partiendo del supuesto de que la información en el mercado laboral es costosa. Esto generaría diferencias en la remuneración a las minorías, dado que los empleados desconocen cuál empleador es discriminador y cuál no. La minoría incurriría en mayores costos de tiempo y recursos investigando este hecho, por lo que terminan pactando salarios de reservas menores, que resultan en salarios esperados inferiores a los del grupo mayoritario.

En cuanto a la discriminación estadística, propuesta por Arrow (1971) y Phelps (1972), parte del supuesto de que las empresas no cuentan con la información o tienen dificultades para conocer el nivel de productividad o habilidad que posee un individuo que busca empleo, en mayor medida de aquellos que buscan empleo por primera vez o con poca experiencia laboral. En este sentido, el empleador enfrenta incertidumbre sobre la productividad del empleado potencial, dado que desconoce o posee muy poca información. Ante este escenario, el empleador tendrá el incentivo de realizar discriminación estadística; por tanto, su decisión se tomará con base en las características fácilmente observables, como pueden ser raza, género o etnia, siempre y cuando estas características estén correlacionadas con la productividad laboral. Como resultado de este proceso, se estima la remuneración que se le asignará a cada trabajador, tomando en cuenta no solo la información de cada individuo, sino también la que corresponde a todo el grupo al cual pertenece. Debido a la imperfección en la información, o en su defecto, lo costoso de acceder a esta por parte de los empleadores hace que estos basen sus decisiones de contratación y remuneración en características observables, como raza, género, años de educación, edad, experiencia laboral, entre otros.

Tenjo, Rivero y Bernat (2002), en su trabajo sobre la evolución de las diferencias salariales por sexo en seis países latinoamericanos, presentan otra manera de interpretar la discriminación estadística, la cual se usa en las diferencias en el trato que reciben mujeres y hombres dentro del mercado laboral, los factores socioeconómicos relacionados con las mujeres en la sociedad y los roles asignados. Por ejemplo, el hecho de que generalmente las mujeres

---

9 Oficina de Control de Circulación de Residencia, entidad creada para controlar la densidad poblacional en el territorio insular, mediante la expedición del Decreto 2762 del 13 de diciembre de 1991, en desarrollo del artículo 310 de la Constitución Nacional.

10 Es una extensión del planteamiento de Becker.

tengan que ocuparse de las tareas del hogar hace que la disponibilidad en el mercado laboral se reduzca. Por ello, a la hora de una contratación se aumenta el factor de riesgo e incertidumbre por parte del empleador al contratar a una mujer, ya que considera una mayor probabilidad de que falte al trabajo, se retrase, entre en licencia de maternidad o se retire. Todos estos factores terminan penalizándola, por lo cual se le asignan salarios más bajos que su contraparte masculina.

Machado y Mata (2005), utilizando regresiones por cuantiles para el análisis temporal de la desigualdad salarial en Portugal, modelaron la distribución salarial condicionada a las características de los trabajadores, lo que les permitió cuantificar las diferencias en los retornos de las dotaciones en diferentes puntos de la distribución. Esta metodología de regresiones por cuantiles permite ampliar la cantidad de puntos de comparación en la distribución salarial en los que se estima la existencia o no de desigualdades.

Las teorías de discriminación en el mercado laboral brindan un elemento de análisis sobre las situaciones desfavorables a las que se enfrentan algunos grupos de la población, debido a características no económicas como son la raza, la etnia, el género, la religión o la edad. Entre las diferentes definiciones que podemos encontrar en esta teoría, se define discriminación de la siguiente manera: "Dos trabajadores con iguales indicadores de productividad deben ganar el mismo salario. Dados esos dos trabajadores con la misma educación, capacitación y experiencia, pero con diferencias en alguna característica personal no económica, uno de ellos podría ganar sustancialmente menos que el otro" (Altonji y Blank, 1999).

Las diferencias salariales han sido estudiadas en Colombia de manera amplia, aunque el enfoque ha girado en torno al capital humano que poseen los trabajadores, medido en edad, nivel educativo, experiencia laboral, entre otros. Un poco menos estudiadas han sido las diferencias en los ingresos laborales por género. Tenjo, Rivero y Bernat (2002) abordaron este tema, mostrando que los ingresos salariales mensuales promedio de hombres y mujeres en Colombia, para las últimas dos décadas del siglo xx, tienden a igualarse. En el caso de ser corregidos por selectividad (excluyendo las empleadas del servicio doméstico), para el final del período analizado el ingreso promedio hora de las mujeres era superior al de los hombres. Hoyos, Ñopo y Peña (2010) afirman que en los últimos veinte años ha habido muy pocos cambios en las diferencias en el ingreso laboral basados en género. Además, encuentran que dichas disparidades salariales, las cuales podrían ser atribuidas a discriminación, muestran una forma de *u* con respecto a los ingresos. Esto indica que en los niveles de ingresos más bajos y más altos estas diferencias se hacen más grandes, mientras que en los ingresos medios

este diferencial se reduce considerablemente, lo cual, sugieren los autores, pueda deberse al efecto igualador del salario mínimo.

En cuanto a estudios sobre desigualdades en los ingresos salariales basadas en raza y etnia, existe una menor cantidad de fuentes bibliográficas, lo que se evidencia en el estudio de Flórez, Medina y Urrea (2001) sobre los costos de la exclusión social basada en la raza y etnia en Latinoamérica y los países del Caribe. Estos autores encuentran lo insuficiente y poco confiables que son los datos. Para el caso colombiano, estos autores intentaron cuantificar la población indígena y afrodescendiente a partir de una pregunta que se encuentra en el Censo de 1993 (DANE) sobre le pertenencia a una minoría étnica. Los autores se enfrentan a un gran problema, ya que al intentar realizar las aproximaciones para el cálculo de dichas poblaciones, resulta relativamente fácil determinar la pertenencia étnica a quienes se clasificaban como minoría en departamentos como La Guajira (indígena) y Chocó (afrodescendiente), pero en departamentos como Nariño, Bolívar, Córdoba, Sucre, entre otros, se dificulta su identificación, ya que allí se hacen presentes los dos grupos de manera simultánea. Los autores, utilizando la metodología Blinder-Oaxaca, determinaron los diferenciales en los ingresos laborales, encontrando que las disparidades por raza y etnia tienen incidencia en los niveles educativos alcanzados y la prosperidad económica de los individuos, actuando de manera negativa en contra de las minorías.

Una aproximación a los estudios de discriminación salarial basados en la raza fueron realizados por Romero (2007) y Urrea, *et al* (2007). En ambas investigaciones se observa que, además de la connotación racial, la educación es la variable que mejor explica las diferencias salariales, lo cual comprueba la cerrada relación existente entre la condición racial, la asistencia escolar y la pobreza. En este sentido, se encuentra que en las ciudades analizadas la población afrocolombiana está en desventaja frente a la no afrocolombiana, pues cuenta con los porcentajes de analfabetismo más altos y, en general, niveles educativos más bajos.

Actualmente se han hecho avances importantes en cuanto a la recolección de información relacionada con el tema racial y étnico, como en la Encuesta de calidad de vida de 2003 y el Censo general (en el formulario ampliado) de 2005 (DANE), los cuales incluyeron un módulo de autorreconocimiento étnico y racial que permite estudiar con un mayor detalle a estos grupos. Sin embargo, aún falta que la información recolectada no sea una muestra, si no que corresponda al universo de encuestados.

2. Modelo

Se han realizado aproximaciones con el fin de cuantificar las diferencias en la remuneración salarial de los distintos grupos sociales, pero todos los métodos de medición se enfrentan a la dificultad de poder definir de manera exacta qué parte de estas diferencias corresponde a discriminación y cuál no. Hay que tener en cuenta que no toda diferencia en la remuneración es resultado de discriminación, ni toda práctica discriminatoria lleva a diferencias en la remuneración.

Una vez se ha definido el fenómeno de discriminación, su cuantificación genera una dificultad adicional, ya que la productividad no es observable de manera directa; por tanto, no es tan fácil identificar a aquellos trabajadores que reciben una remuneración inferior a la que deberían. Ante esto se acude a la identificación de características observables de los individuos, pero la no inclusión dentro del modelo de características no observables podría generar el problema de variable omitida, excluyendo factores que podrían explicar parte de los diferenciales en la remuneración. Por lo anterior, las estimaciones podrían sobreestimar el efecto real de una posible discriminación.

2.1 Descomposición de Blinder-Oaxaca

El interés académico despertado por el tema de la discriminación hizo generar propuestas metodológicas interesantes y con diversos enfoques. Los trabajos pioneros son los de Blinder (1973) y Oaxaca (1973), quienes de manera independiente adelantaron sus trabajos de investigación y publicaron los resultados casi de manera simultánea y en los cuales intentaron explicar el fenómeno de la discriminación.

Ambos autores abordaron el tema de la discriminación salarial por género. Para ello, plantearon una regresión que relacionaba el salario recibido por trabajador (hombres y mujeres), con variables que, se considera, determinan su productividad, con lo cual se pretendía identificar qué características eran significativas estadísticamente. Más importante aún, se quería encontrar la retribución que el mercado le otorgaba a cada una de ellas. De esta manera, al comparar los salarios estimados entre raizales y no raizales, se podría cuantificar qué parte de las diferencias en los salarios se debía a dotaciones y qué parte a diferencias en la retribución ante características similares. Esto último sería lo que no se podría explicar por dotaciones y productividad, por tanto, se le atribuiría a razones discriminatorias basadas en etnia.

Siguiendo con lo anterior, se estiman dos ecuaciones salariales, tanto para raizales como no raizales, cuyo objetivo es saber de qué manera el mercado retribuye cada una de las características observables controlando por el resto:

$$Ln\,(Y_{ri}) = Z'_{ri}\beta_r + \mu_{ri} \quad (1)$$
$$Ln\,(Y_{nri}) = Z'_{nri}\beta_{nr} + \mu_{nri} \quad (2)$$

donde *Ln* es el logaritmo natural del ingreso (*Y*); *Z´* son las caracteristicas observables de los individuos; β son los parámetros por estimar de cada variable de control y para cada grupo; μ es el término de error que captura la parte de la remuneracion que no es explicado por las características observables. Por último, los subíndices *r* y *nr* son los identificadores correspondientes a los individuos (*i*), determinado como raizales y no raizales, respectivamente.

La diferencia entre las medias del logaritmo natural del ingreso de raizales y no raizales ($\hat{Y}_{ri}$-$\hat{Y}_{nri}$) representa la estimación que el modelo proporciona de la diferencia salarial por ser no raizal al individuo[11] *i*. El problema de esta estimación es que la experiencia discriminatoria individual la toma de manera agregada, utilizando exclusivamente la media de las distribuciones salariales. Ello implica un gran desperdicio de información, ya que la discriminación se evalúa en la media de la distribución de características, a partir de estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Por tanto, este método no permite observar las diferencias en los salarios que podrían producirse a lo largo de la distribución salarial. Concretamente, nada garantiza que en niveles de salarios más altos las disparidades sean iguales a los de niveles más bajos: estos podrían ser mayores o menores, proveyendo una caracterización limitada de la relación entre la variable dependiente y los regresores. Es por esto que se hace necesario incorporar instrumentos de medidas que permitan identificar esas posibles diferencias.

2.2 Más allá de la media

Varios estudios sugieren que la estructura salarial no es la misma a lo largo de la distribución salarial, entre los que cabe destacar a Koenker y Basset (1978), quienes buscaban modelar cuantiles condicionales, en los diferentes niveles de la distribución del ingreso, para así poder captar el impacto del cambio de los regresores en toda la distribución condicional. Esta técnica ofrece un método para analizar la variabilidad estadística causada tanto por heterocedasticidad en los datos como por la no homogeneidad en la población.

[11] Cain (1986) ofrece una síntesis de las principales teorías explicativas de la discriminación, y una síntesis de los modelos mincerianos y de las variables explicativas más utilizadas.

De lo propuesto por Koenker y Bassett (1978), la regresión puede ser hallada minimizando[12]:

$$\frac{\sum^{n}_{i=1} \rho_{\theta} (LnY_i - Z_i' \beta)}{n} \tag{3}$$

Suponiendo una función lineal:

$$E[lnY_i \mid R_i, x_i]_{\theta} = b_{0\theta} + b_{r\theta} R_i + b_{rx\theta} x_i, \tag{4}$$

Siendo x un vector de variables compuesto por edad, edad al cuadrado, educación y sexo, donde θ es el cuantil de la distribución donde se encuentra ubicado el individuo, se propone una variable *dummy* (R) para raizal, y expresando esto en forma estocástica, se tiene:

$$lnY_i \mid R_i, x_i = b_{0\theta} + b_{r\theta} R_i + b_{rx\theta} x_i + e_i \tag{5}$$

En la estimación Blinder-Oaxaca simple no se aplica la regresión por cuantiles. Esto podría resultar en estimativos sesgados, ya que esta se basa en la estimación por MCO de la media de los ingresos, condicionada a la media de los atributos de los individuos, lo cual es igual a la media no condicional de los ingresos (esta propiedad no se cumple para las regresiones por cuartil).

Siguiendo los lineamientos de Machado y Mata (2005), los cuales tienen en cuenta esta condición, en este trabajo se emplea la regresión por cuantiles, cuyo objetivo es el de establecer la asociación entre ser raizal y el ingreso a lo largo de la distribución de la muestra. Melly (2007) propone un estimador alternativo al de Machado y Mata (2005), que en teoría resulta más eficiente y menos difícil de computar. Este estimador es numéricamente idéntico al estimador MM cuando el número de simulaciones que se computa tiende a infinito (Melly, 2007). Este autor plantea que, para poder aplicar la descomposición de Blinder-Oaxaca a los cuantiles, debería ser posible estimar la distribución contrafactual de salarios que se hubiesen observado entre los raizales en caso de tener las características y retornos observados en los no raizales.

Por tanto, se toma la regresión por cuantil $Q_{\theta}(LnY \mid R, x)$, para $\theta \in (0,1)$, donde LnY es el logaritmo natural del ingreso, y x son los controles habituales de una función de salarios (educación, edad); así, se tiene que:

---

[12] Esta función, como en Koenker y Bassett (1978), está dada por $\rho_{\theta}(\varepsilon) = \begin{cases} \theta\varepsilon \text{ para } \varepsilon \geq 0 \\ (\theta\text{-}1)\varepsilon \text{ para } \varepsilon < 0. \end{cases}$

$$Q_\theta(LnY \mid R, x) = Z'\beta(\theta) \text{ donde } Z = R, x \quad (6)$$

Luego, las regresiones para cada uno de los grupos (raizal y no raizal) quedan de la siguiente manera:

$$Q_\theta(LnY_R) = Q_\theta\,[Z'_R\beta(\theta)_R], \text{ donde } Z = (R = 1, x), \quad (7)$$
en caso de ser raizal.

$$\text{y } Q_\theta(LnY_{NR}) = Q_\theta\,[Z'_{NR}\beta(\theta)_{NR}], \text{ donde } Z = (R = 0, x), \quad (8)$$
en caso de no ser raizal.

La brecha salarial del ingreso queda expresada así:

$$[Q_\theta(LnY_R) - Q_\theta\,(LnY_{NR})] = [Q_\theta(Z'_{NR}\beta(\theta)_{NR}) - Q_\theta\,(Z'_R\beta(\theta)_{NR})] + Q_\theta\,(Z'_R\beta(\theta)_{NR}) - Q_\theta(Z'_R\beta(\theta)_R) + V \quad (9)$$

En la primera parte de la ecuacion (9) están comtempladas las diferencias en la distribución de las dotaciones entre los no raizales y los raizales del cuartil θ de la distribución (efecto dotación), mientras que la segunda parte muestra el valor contrafactual de la diferencia de los ingresos si las dotaciones de los raizales se remuneraran con los retornos promedio de los no raizales (efecto remuneración). El término *V* indica el resultado, es decir, todo lo no captado por el modelo. Se supone que la diferencia de las medias de las características no observables por cuantiles es cero.

Los pasos en la implementacion del método de Machado y Mata con base en regresiones por cuartil se realizan simulando una distribución contrafactual, de la siguiente manera:

1. Se extraen *n* números aleatorios de realizaciones de una distribución uniforme (0,1).
2. Usando la base de datos de los no raizales, se estima el vector de coeficientes por cuantiles $\beta(\theta_i)_{NR}$, para $i = 1,\ldots n$.
3. Se realizan *n* muestreos aleatorios y, con reemplazo de la base de datos de los raizales, Z'_{iR} para $i = 1,\ldots n$.
4. De los pasos 2 y 3 se construye una realización de la distribución contrafactual obtenida, la cual muestra la distribución de los ingresos que los individuos tendrían si tuviesen las características de los raizales, pero fuesen remunerados con los retornos obtenidos por los continentales: $\beta(\theta)_{NR}$.

5. Se repite el procedimiento *n* veces para estimar los errores estándar de las distribuciones calculadas y así obtener los intervalos de confianza tanto de los efectos dotación como remuneración.

La descomposición de la diferencia del logaritmo salarial entre no raizales y raizales está dada por:

$$[Q_\theta(LnY_R) - Q_\theta(LnY_{NR})] = [Q_\theta(Z'_{NR}\beta(\theta)_{NR}) - Q_\theta(Z'_R\beta(\theta)_{NR})] + [Q_\theta(Z'_R\beta(\theta)_{NR}) - Q_\theta(Z'_R\beta(\theta)_R)] + V \quad (10)$$

Al comparar la descomposición de Machado y Mata con la realizada por Blinder y Oaxaca, los primeros descomponen las diferencias por cuantiles entre la parte explicada por el efecto dotación (características laborales entre grupo) y otra parte por el efecto remuneración (la parte que no explica las diversas remuneraciones de estas características), mientras que los segundos aplican técnicas de descomposición para determinar las diferencias en las medias de los grupos analizados, pero no en los cuantiles[13].

3. Análisis descriptivo

3.1 Datos

Entre los años 2003 y 2006 el DNP realizó la recolección de la información de la encuesta Sisbén II en el departamento Archipiélago de San Andrés. A diferencia de los demás departamentos, en la isla no se realizó una encuesta focalizada por sectores sino que se hizo un barrido general, pretendiendo encuestar al total de la población. Al final, se aplicaron 44.748 encuestas que correspondieron al 81% de habitantes de la isla[14].

Este trabajo utiliza los datos obtenidos en la encuesta Sisbén II aplicada solo en el año 2004, ya que para el estudio se hace necesario el uso de datos de corte transversal, y en este año se recolectó el 94,8% del total de las encuestas. Es importante aclarar que el Sisbén es una herramienta de identificación, que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida y permite una selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de los programas sociales que maneja el Estado, de acuerdo con su condición socioeconómica particular. Por tanto, los datos de estas 42.423 encuestas

---

[13] En la descomposición de Machado y Mata, lo que se calcula es el valor contrafactual de los ingresos de los raizales, si en promedio tuviesen las dotaciones de los no raizales para cada cuantil analizado.

[14] De acuerdo con el censo del DANE de 2005, su población total era de 55.426.

(que acorde con el censo del DANE de 2005 corresponden al 76,54% de la población total de la isla) contemplan un número considerable de características socioeconómicas observables de manera individual, permitiendo utilizar adecuadamente las metodologías descritas.

De acuerdo con el objetivo con que se elaboró la encuesta Sisbén II, y que esta no se modificó de manera específica para San Andrés Isla, la estructura del formulario carece de una pregunta específica donde cada individuo encuestado definiera su pertenencia étnica, lo cual permitiría determinar su condición de raizal o no. Para superar este inconveniente se realiza una aproximación para identificar la condición de raizal de cada individuo, tomando como elemento de identificación su apellido.

Así como el idioma o el aspecto físico permite inferir con cierto grado de confianza el país de procedencia o la etnia de un individuo, el apellido es también una característica importante de identificación. En San Andrés Isla existen apellidos comunes que permiten identificar la ascendencia, la pertenencia étnica o la región de la cual son originarios, por ejemplo Abdala, Alí, Chadid, Darwich, Fakih, Jackaman, Harb, Sossa, Waked y Zardibia, son típicos de la comunidad árabe, y que en su mayoría provenían de la ciudad de Barranquilla y poseían experiencia en las actividades comerciales (Zogbi, 2002); así Besalel, Cybul, Gabay, Levy y Sabbah lo son de la comunidad judía. Estos últimos, al igual que los árabes, a finales de la década de los cincuenta encontraron las condiciones propicias para el desarrollo de la actividad comercial en la isla, dada su condición de puerto libre; más tarde, incursionaron en el sector hotelero. De igual manera, pero con una menor participación, se encuentran los Cheng, Ching, Chow y Lung, de la comunidad china.

Entre tanto, los apellidos de la comunidad raizal de San Andrés, como los de muchas de las comunidades en el Caribe, tienen dos orígenes principales: por un lado, el resultado del mestizaje; por el otro, producto de la convivencia entre los colonizadores ingleses, holandeses y españoles, con africanos traídos a trabajar en las plantaciones, y la adopción por parte de los esclavos de los apellidos de sus amos, algo que era de aceptación general. Al igual que en las comunidades árabe, judía y china, se pueden identificar por sus apellidos a los miembros pertenecientes a la etnia raizal.

Por lo expuesto, se realiza la selección en la base de datos de aquellas observaciones que poseen al menos uno de los dos apellidos, considerados como característicos de la etnia raizal (Anexo 1). Esta selección permite establecer la existencia de 13.900 observaciones que se ajustan a esta condición. La cifra corresponde al 32,72% de la población encuestada. De acuerdo con las cifras del censo de 2005, se calculó que el 35,63% de la población censada se autorreconoce como raizal. La cifra obtenida mediante la aproximación por

apellido muestra una diferencia de 2,91% inferior a la expuesta por el censo, lo cual podría atribuirse, en parte, a que algunas personas que se autorreconocen como raizales en el censo, poseen apellidos cuya raíz es de origen español. Un ejemplo de este caso son individuos cuyos apellidos son Areiza, De Armas, Fernández, Martínez y Ramírez. Todos ellos son claramente reconocidos como pertenecientes a la comunidad raizal, más no se incluyen dentro del proceso de selección de aproximación por el apellido, empleada en los datos de la encuesta Sisbén II, dado que un número considerable de observaciones con los mismos apellidos no hacen parte de la etnia raizal. Esta decisión se toma con el fin de no sobreestimar la población de estudio.

Con el fin de validar la asignación de los apellidos, se realizaron veinticinco entrevistas a individuos identificados como raizales, con el fin de determinar cuáles apellidos consideran que son representativos de la etnia. En el Cuadro 1 se muestran los apellidos registrados en dichas entrevistas.

En total se mencionan 56 apellidos. Todos hacen parte de los 128 tomados como identificadores de raizal, siendo los apellidos más recurrentes, en su orden: Archbold, Bowie, Howard, Newball, Pomare, Mitchell, Bryan, May, Smith y Bent.

Cuadro 1. Percepción de apellidos raizales

Archbold	Escalona	James	Pomare
Bent	Faiquiare	Jessie	Rankin
Bernard	Forbes	Kelly	Robinson
Bowie	Fox	Lever	Sinclair
Brackman	Francis	Livingston	Smith
Brant	Gallardo	Manuel	Steele
Britton	Gordon	May	Taylor
Brown	Grinard	McLean	Thyme
Bryan	Hawkins	McNish	Walters
Bush	Henry	Mitchell	Watson
Christopher	Hooker	Myles	Whitaker
Corpus	Howard	Nelson	Williams
Davis	Hudgson	Newball	Wilson
Duffis	Humphries	Oneill	Wright

Fuente: entrevistas del autor a habitantes de San Andrés.

Por tanto, y al igual que las costumbres, la religión, la música, la comida y el idioma, el apellido con raíz anglófona se convierte en una característica propia de la identidad étnica de los raizales de la isla de San Andrés.

Del total de observaciones, para realizar las estimaciones se seleccionan todas aquellas que informaron tener 12 años de edad y más[15] y cuentan con algun tipo de ingreso mensual[16]: en total 15.558 individuos. Se consideró como variable dependiente el logaritmo natural del ingreso mensual reportado[17], y como variables explicativas (Anexo2): educación primaria, secundaria y superior, experiencia potencial[18], raizal, hombre, casado o en unión libre, y propietario de vivienda.

En el Cuadro 2 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el estudio, en total 15.528 observaciones (se excluyen los valores extremos: 30 en total), de las cuales 4.265 corresponden al grupo de raizales y 11.263 al de no raizales. El ingreso promedio fue de COP484.572 mensuales y los años de educación promedio y la edad promedio son de 9,15 y 39,06 años, respectivamente. El 40% de las observaciones corresponde a hombres, por su parte, el 46% de las observaciones afirman ser propietarios de vivienda, a la vez que el 74% se ubica en la zona urbana. De las observaciones que no reportan ingresos, tienen un nivel de escolaridad promedio 5,94 años, algo normal si se tienen en cuenta que se están incluyendo para su cálculo individuos que aún están en edad escolar. Al repetir el cálculo excluyendo a los menores de 18 años, el nivel aumenta a 9,04 años, pero se mantiene por debajo del promedio de años de escolaridad de los individuos que sí reportan ingresos (9,15). El aumento presentado en el nivel de escolaridad de este grupo es impulsado porque el 33% alcanzó la educación secundaria completa y el 11% afirma haber realizado por lo menos una año de educación superior. Igualmente, se encuentra que el 39% de los individuos de 18 años y más que no reportan ingresos son identificados como raizales, mientras que de este, el 71% corresponde a mujeres (un alto porcentaje de esta población se desempeña en labores del hogar sin ser remunerada).

El Cuadro 3 muestra las estadísticas descriptivas por grupo y la prueba de diferencias para cada estadístico entre raizales y no raizales. En primer lugar,

---

[15] De acuerdo con el DANE, la población en edad de trabajar (PET) está conformada por las personas de 12 años y más en las zonas urbanas y de 10 años y más en las zonas rurales. Dada la poca extension territorial de la isla de San Andrés (aproximadamnete 22 km^2), esta característica hace que se comporte en su totalidad como una zona urbana.

[16] No se cuenta con la información del número de horas trabajadas en el mes.

[17] En este tipo de encuestas se presentan subreportes en los ingresos por parte de los individuos, se plantea el supuesto que tanto para raizales como no raizales este subreporte es el igual.

[18] Experiencia potencial = $A - S - 6$, A: edad de un individuo. Se asume que empezó su educación a los seis años, terminó a los S años de escuela y empezó a trabajar inmediatamente después de dejar la escuela.

Cuadro 2. Estadísticas descriptivas, 2004

	Promedio o proporción	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ingreso (miles)	484,57	507	30	8.000
Edad (años)	39,06	11,42	14	99
Educación (años)	9,15	3,64	0	21
Hombre (= 1)	0,40	0,49	0	1
Casado o en unión libre (= 1)	0,64	0,48	0	1
Propietario de vivienda (= 1)	0,46	0,50	0	1
Vive en zona urbana (= 1)	0,74	0,44	0	1

Nota: 15.528 observaciones.
Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

se observa que la brecha del ingreso entre los grupos es de un 5% positiva en favor del grupo raizal, a la vez que la dispersión de sus ingresos también es mayor. En segundo lugar, el grupo de raizales es más calificado que los no raizales, con 1,19 más años de educación. El 56% de los raizales está en una relación (casados o en unión libre), así como el 66% de los no raizales. Por otro lado, el porcentaje de raizales propietarios de vivienda es mucho mayor que el de los no raizales (70% contra 37%). Por último, el 89% de los no raizales reside en la zona urbana, tal como el 41% de los raizales.

Cuadro 3. Estadísticas descriptivas por grupo

Variable	Raizal			No raizal			Diferencia		
	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Observaciones	Diferencia	Desviación estándar
Ingreso (miles)	4.265	524,46	525,20	11.263	469,47	499,58	15.528	54,99	25,64
Edad (años)	4.265	38,98	11,99	11.263	39,10	11,19	15.528	-0,12	0,80
Educación (años)	4.265	10,01	3,59	11.263	8,82	3,61	15.528	1,19	-0,02
Hombre (= 1)	2.563	0,60	0,40	6.809	0,61	0,39	9.372	-0,10	0,48
Casado o en unión libre (= 1)	2.404	0,56	0,49	7.506	0,66	0,47	9.910	-0,10	0,02
Propietario de vivienda (= 1)	2.979	0,70	0,45	4.164	0,37	0,48	7.143	0,33	-0,03
Vive en zona urbana (= 1)	1.779	0,41	0,49	9.754	0,89	0,34	11.533	-0,48	0,15

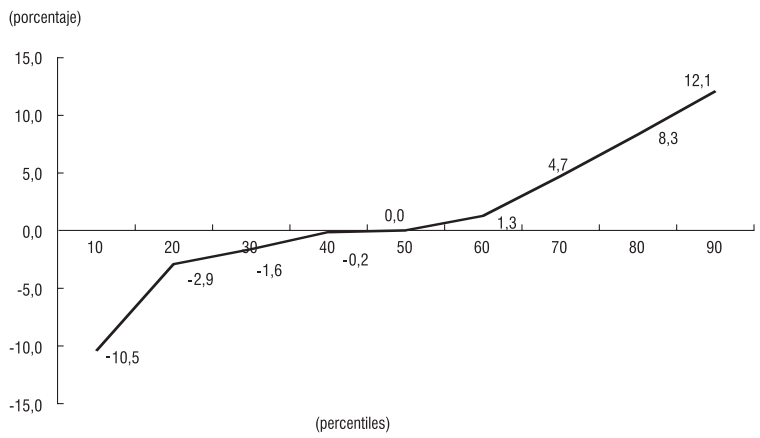
Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

Es importante anotar que las estadísticas simples en este estudio muestran cifras en favor de los raizales, grupo considerado como minoría étnica[19]. Esto contrasta con los resultados negativos que exponen los estudios realizados en Colombia sobre las minorías, en términos de ingresos.

3.2 Brecha en el ingreso

En el Gráfico 1 se muestra la brecha relativa de ingreso entre los raizales y los no raizales mediante la distribución del ingreso. Puede observarse que toda la distribución presenta una brecha con tendencia creciente. Al inicio la brecha es negativa, lo que indica que los raizales de los percentiles inferiores reciben menos ingresos que los no raizales en esa categoría. Este comportamiento va desapareciendo alrededor de la mediana, a partir de la cual la diferencia se convierte en positiva. Mientras que en el percentil 10 la brecha es de -10,5%,

Gráfico 1. Brecha relativa en el ingreso



Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

[19] De acuerdo con el Censo de 2005 (DANE), el 35,63% de la población se autorreconoce como perteneciente a la etnia raizal, cuando a comienzos del siglo XX eran más del 90% de la población de la isla.

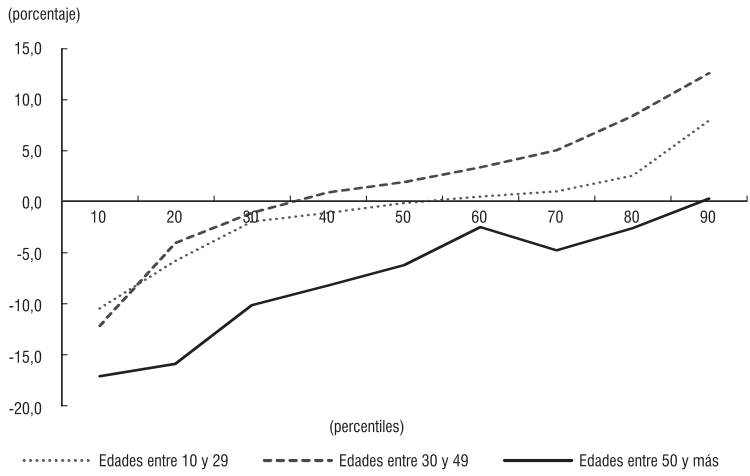
en el percentil 90 esta alcanza el 12,1%. Este resultado contrasta con los estudios laborales de otras minorías en Colombia, donde se observan diferencias negativas a lo largo de toda la distribución (Romero, 2007).

También, se realiza un análisis por grupo en los distintos rangos de edades. El Gráfico 2 muestra las diferencias en los logaritmos naturales del ingreso en tres grupos de edades: entre 10 y 29, entre 30 y 49, y de 50 y más años.

En general, se observa que las diferencias en la distribución se hacen más notorias en la medida en que aumentan los rangos de edad. Al mirar el logaritmo natural del ingreso de los individuos en el menor rango de edad se estima una menor brecha, que cambia de negativa a positiva alrededor de la mediana. Esto mostraría que los individuos jóvenes pertenecientes a la etnia raizal enfrentan un menor diferencial de ingreso, comparados con los individuos no raizales en el mismo grupo de edad.

Los individuos en el rango de 30 a 49 años muestran una brecha positiva a partir del percentil 40 y continúa positiva y creciente para el resto de la distribución. Mientras que los de mayor edad, de 50 o más son los que presentan una brecha negativa durante toda la distribución. Esto permite suponer que los ingresos de uno y otro grupo están condicionados a la edad.

Gráfico 2. Brecha relativa en el ingreso, según grupo de edades y percentil de la distribución



Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

4. Resultados

4.1 Resultados de la regresión por cuartil

Con base en las metodologías detalladas en la sección anterior, se realizan las regresiones cuantílicas que permiten determinar si la brecha étnica existente en el ingreso, a lo largo de su distribución, persiste aún después de controlar por algunas características de los individuos.

En el Cuadro 4 se presenta el resultado de las estimaciones del modelo donde la variable dependiente es el logaritmo natural del ingreso y las variables independientes son el indicador de raizal, educación primaria, secundaria y superior, experiencia potencial, raizal, hombre, casado o en unión libre, y propietario de vivienda.

En el panel A se corre la regresión del logaritmo natural del ingreso, teniendo en cuenta solo la condicion de raizal. En primer lugar, al mirar solo los promedios (MCO), se encuentra que los raizales tienen en promedio ingresos 5% más altos que los no raizales. También, se corrobora que la brecha es negativa en la parte baja de la distribución (-23,64% en el percentil 10) y positiva en la parte más alta de la distribución (22,31% en el percentil 90). En la mediana no se encuentran diferencias significativas a los niveles estándar de significancia.

Cuando se controla por características (Cuadro 4, panel B), se observa que en la estimación por MCO el valor del coeficiente estimado para la variable raizal es pequeño y estadísticamente no significativo, lo cual parece indicar inicialmente la no existencia de diferencia en el ingreso entre raizales y no raizales en promedio, una vez son incluidas en el modelo variables como la educación y la edad.

Al analizar los resultados en los diferentes puntos de la distribución, se encuentra que el coeficiente de la variable raizal varía, empezando negativo y cambiando de signo a lo largo de la distribución. En la parte baja de la distribucion el signo del coeficiente es negativo. Esto indica menores ingresos por parte del grupo raizal en comparación con los no raizales (11,7% menos en el percentil 10). Al acercarse a la mediana del ingreso, esta diferencia pierde significancia, algo normal si se tiene en cuenta que en esta parte de la distribución, los ingresos están próximos al salario mínimo legal vigente, el cual es indiferente de la pertenencia étnica. Por último, en la parte alta de la distribución el signo del coeficiente pasa a ser positivo (alcanza el 12,08% en el percentil 90), lo que indica que en este segmento los raizales ganan más que los no raizales.

Cuadro 4. Regresiones MCO y cuantílicas del ingreso

		Percentil				
	MCO	10	30	Mediana	70	90
Panel A: Variable dependiente: Ln del ingreso, sin variables de control						
Indicador de raizal	0,0497	-0,2364	-0,1541	0,000	0,2231	0,2231
	(0,0120)***	(0,0454)***	(0,0001)***	(0,0000)	(0,0001)***	(0,0050)***
R2	0,0011	0,0111	0,0040	0,0000	0,0148	0,0132
Panel B: Variable dependiente: Ln del ingreso, con variables de control[a/]						
Indicador de raizal	0,0199	-0,1170	,-0,0164	0,0073	0,0467	0,1208
	(0,0116)	(0,0367)***	(0,0135)	(0,0024)	(0,0122)***	(0,0239)***
R2	0,2826	0,1171	0,0958	0,0983	0,2086	0,2834

Los errores se calculan por *bootstrap*, con 1.000 repeticiones.

Errores estándar entre paréntesis. ***, ** y ***, significativos al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

a/ Resultados de regresión por cuantiles controlando por educación primaria, secundaria y superior, experiencia potencial, raizal, hombre, casado o en unión libre y propietario de vivienda

Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

Para profundizar un poco más en el análisis del modelo que contiene controles, el Cuadro 5 presenta los resultados completos de la estimación del modelo, incluyendo percentiles adicionales. Se encuentra que la significancia y el signo de los coeficientes de educación primaria, secundaria y superior, y experiencia potencial son los esperados en la estimación: positivos para ambos grupos, en su mayoría. Un año adicional de educación o de experiencia tiene una mayor incidencia en la remuneración de los individuos con los niveles de ingresos más bajos. Por último, al analizar las variables dicótomas incluidas en el modelo, como el hecho de ser hombre, estar casado o en unión libre, ser propietario de la vivienda que habita y vivir en la zona urbana influyen positivamente en el ingreso de las personas, en su mayoría. Los resultados de la variable raizal para los percentiles adicionales corroboran la tendencia de la diferencia de ingresos para los raizales, siendo negativos en la parte baja de la distribución y positiva en la parte alta.

4.2 Resultados de la descomposición de Machado-Mata

Los resultados de la sección anterior sugieren que existen diferencias étnicas en los ingresos y que, además, estas varían según el punto en la distribución de ingresos que se analice. En esta sección se trata de observar cuánto de estas diferencias se pueden atribuir a las disparidades en las características entre

Cuadro 5. Regresiones por MCO y cuantílicas del ingreso

Rótulos de fila	Indicador de raizal	Educación primaria completa	Educación secundaria completa	Educación superior	Experiencia potencial	Indicador de hombre = 1	Indicador de estar casado o en unión libre = 1	Indicador de zona donde vive, urbana = 1
MCO	0,0199	0,2394	0,5808	1,2462	0,0061	0,0889	0,1989	0,1189
	(0,0116)*	(0,0177)***	(0,0195)***	(0,0221)***	(0,0004)***	(0,0096)***	(0,0097)***	(0,0117)***
Percentil								
10	-0,1047	0,2951	0,6726	1,0528	0,0190	0,1252	0,3063	0,1587
	(0,0367)***	(0,0348)***	(0,0405)***	(0,0453)***	(0,0011)*	(0,0182)***	(0,0241)***	(0,0410)***
20	-0,0293	0,2951	-0,9358	-0,9358	0,0007	-0,0832	-0,2435	0,1610
	(0,0211)*	(0,0404)***	(0,0113)***	(0,0246)***	(0,0005)	(0,0221)***	(0,0188)***	(0,0299)***
30	-0,0163	0,3028	0,5074	0,9615	0,0260	0,0512	0,2072	0,0682
	(0,0135)	(0,0371)***	(0,0412)***	(0,0575)***	(0,0006)***	(0,0172)***	(0,0143)***	(0,0280)**
40	-0,0015	-0,2408	-0,3639	-0,9650	0,0016	-0,0434	-0,1181	0,0831
	(0,0073)	(0,0403)***	(0,0393)***	(0,0377)***	(0,0003)***	(0,0121)***	(0,0072)***	(0,0111)***
Mediana	0,0025	0,0840	0,1941	0,8999	0,0050	0,0069	0,1010	0,0221
	(0,0024)	(0,0188)***	(0,0170)***	(0,0214)***	(0,0003)	(0,0044)	(0,0081)***	(0,0046)***
60	0,0126	0,0668	0,1830	1,0595	0,0025	0,0246	0,0615	0,0325
	(0,0076)*	(0,0088)***	(0,0170)***	(0,0159)***	(0,0003)***	(0,0061)***	(0,0067)***	(0,0665)***
70	-0,0468	0,9620	0,3478	1,2324	0,0046	0,0514	0,0825	0,0590
	(0,0123)***	(0,0109)***	(0,0160)***	(0,0213)***	(0,0005)***	(0,0070)***	(0,0080)***	(0,0078)***
80	-0,0834	0,1469	0,5553	1,4414	0,0072	-0,0937	-0,1088	0,0750
	(0,0146)***	(0,0184)***	(0,0230)***	(0,0264)***	(0,0007)***	(0,0095)***	(0,0100)***	(0,0098)***
90	0,1208	0,2461	0,7589	1,6685	0,0110	0,1475	0,1532	0,1138
	(0,0239)***	(0,0261)***	(0,0270)***	(0,0375)***	(0,0009)***	(0,0161)***	(0,0143)***	(0,0155)***

En la regresión cuantílica los errores se calculan por *bootstrap,* con 1.000 repeticiones.
Errores estándar entre paréntesis. ***, ** y *, significativos al 1%, 5% y 10%, respectivamente.
Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

raizales y no raizales, y cuánto a las diferencias en los retornos pagados a estas características.

El Cuadro 6 muestra la diferencia del ingreso, separando, por un lado, el efecto dotación, y por el otro, el efecto remuneración de los factores. Como variables independientes se incluyen: educación primaria, secundaria y superior, experiencia potencial, raizal, hombre, como casado o en unión libre, y propietario de vivienda.

En los resultados se observa la existencia de la brecha en el ingreso documentada en las secciones anteriores. Al observar en detalle los resultados, se encuentra que el efecto dotación, está en favor de los raizales, lo cual podría

Cuadro 6. Descomposición Blaise del ingreso

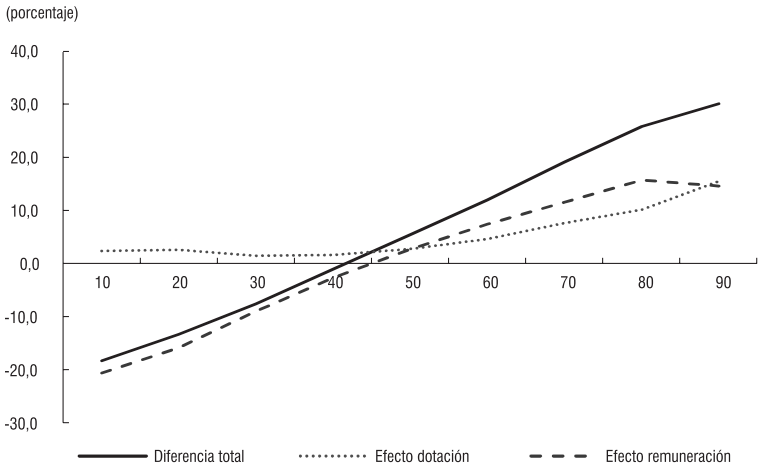
Percentil	Diferencia	Efecto dotación	Efecto remuneración
10	-0,1835	0,0234	-0,2069
Error estándar	(0,0248)	(0,0155)	(0,0281)
Porcentaje		[-12,8]	[112,8]
20	-0,1341	0,0250	-0,1590
Error estándar	(0,0195)	(0,0102)	(0,0205)
Porcentaje		[-18,6]	[118,6]
30	-0,0762	0,0142	-0,0904
Error estándar	(0,0141)	(0,0069)	(0,0141)
Porcentaje		[-18,6]	[118,6]
40	-0,0112	0,0158	-0,0270
Error estándar	(0,0105)	(0,0061)	(0,0107)
Porcentaje		[-141,1]	[241,1]
Mediana	0,0538	0,0273	0,0265
Error estándar	(0,0099)	(0,0061)	(0,099)
Porcentaje		[50,7]	[49,3]
60	0,1194	0,0456	0,0736
Error estándar	(0,0120)	(0,0071)	(0,0117)
Porcentaje		[38,1]	[61,6]
70	0,1908	0,0759	0,1149
Error estándar	(0,0152)	(0,0092)	(0,0144)
Porcentaje		[39,8]	[60,2]
80	0,2577	0,1009	0,1568
Error estándar	(0,0183)	(0,0117)	(0,0176)
Porcentaje		[39,2]	[60,8]
90	0,3008	0,1549	0,1458
Error estándar	(0,0246)	(0,0178)	(0,0248)
Porcentaje		[51,5]	[48,5]

Los errores se calculan por *bootstrap*, con 300 repeticiones.
Todos los estimativos son estadísticamente significativos al 5%.
Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

ser una muestra de que los raizales cuentan con un recurso humano más alto (Gráfico 3). El efecto remuneración en la primera parte de la distribución está en contra de los raizales y a partir de la media cambia este comportamiento, estando a su favor. Por ello, se establece que el efecto dotación no es responsable de las diferencias en el ingreso. Cuantitativamente, el efecto remuneración es más importante; esto quiere decir que la mayor parte de la brecha, a favor o en contra de los raizales, se debe a las diferentes remuneraciones que reciben los dos grupos. Dado los patrones (primero negativos y luego positivos), se podría afirmar que no se puede descartar la hipótesis de discriminación, tanto negativa como positiva, hacia los raizales de San Andrés Isla.

En Cuadro 6 se observa que los raizales presentan una mejor dotación de sus características a lo largo de la distribución del ingreso; estas diferencias aumentan a medida que se desplaza hacia la derecha, iniciando en el percentil

Gráfico 3. Descomposición de la brecha relativa en el ingreso, según el efecto y el percentil de la distribución



Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); cálculos del autor.

10 con 2,42% y finalizando en el percentil 90 en 20,11%. Por su parte, el efecto remuneración es negativo para los raizales hasta el percentil 40, punto a partir del cual este no solo cambia a positivo, sino que se vuelve creciente a medida que se desplaza la distribución hacia la derecha.

Para entender un poco mejor esto, analicemos la brecha del ingreso presentada en el percentil 60, que es del 0,1194, lo que indica que en ese nivel de ingresos los raizales ganan 15,18% más que su contraparte. De esta brecha, las diferencias en las características explican 2,19 puntos porcentuales (pp) o el 14,4% de esta diferencia, y los otros 12,99 pp o el 85,6%, son explicados por las diferencias en la remuneración.

Ahora bien, más de la mitad de la población raizal está por debajo del salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) de 2004[20]. Por tanto, este porcentaje de individuos siente que está siendo discriminado, ya que el capital humano raizal con similares características que los no raizales perciben una menor remuneración. Esto se demuestra de manera formal al realizar un modelo de *probit* que determina la probabilidad de ganar menos de un smmlv. Se encuentra que la probabilidad de ganar menos del salario mínimo legal vigente es del 34,67%, y el hecho de ser raizal aumenta esta probabilidad en 5,9 pp (Anexo6).

[20] El salario mínimo mensual legal vigente del año 2004 correspondía a $358.000.

Una hipótesis que podría explicar este comportamiento es el cambio experimentado por la economía de la isla a partir de la implementación del puerto libre, lo cual generó un giro en la dinámica tanto social como económica. A partir de ese momento la economía sanandresana comenzó a especializarse hacia el sector comercio y sus actividades conexas. La agricultura y la pesca, principales actividades generadoras de ingresos de la comunidad raizal hasta ese momento, perdieron relevancia y aquellos pocos que manejaban el comercio fueron desplazados por los nuevos empresarios (continentales y extranjeros) que contaban con una mayor experiencia comercial, más capital financiero y una red de contactos amplia, claves para el buen desarrollo de tal actividad. Esta secuencia de hechos condujo, sin duda, a que los nativos perdieran el papel protagónico que tuvieron por más de un siglo en la economía de la isla (Meisel, 2003).

Este acontecimiento marcó el nacimiento de varios grupos en la sociedad sanandresana, cuyas desigualdades surgen producto de la riqueza y la distribución de la renta en la isla. Por una parte, se encuentra una élite, conformada por un grupo de comerciantes no raizales, principalmente de origen sirio-libanés, judío y antioqueño, y un grupo de familias raizales propietarios de extensiones considerables de tierras, los cuales las convirtieron en su fuente primaria de ingresos, vía venta o arriendo a los inmigrantes que buscaban asentarse en el territorio. Esta élite, conformada por raizales propietarios de tierras y comerciantes pudientes, contó con los recursos financieros suficientes que les permitieron brindar a sus hijos el acceso a niveles de educación superior, en instituciones tanto de Colombia como del extranjero.

Por otro lado, se encuentra la clase baja de los raizales, un grupo caracterizado por bajos niveles de escolaridad, el cual, mediante dos mecanismos principales, quedó sin tierras. Primero, aquellos que ante la imposibilidad de adaptarse a las nuevas condiciones económicas de su entorno y ante la falta de preparación o experiencia se vieron en la necesidad de vender sistemáticamente sus tierras como medio generador de ingreso para vivir; proceso que finalizó al quedarse sin propiedades para vender. Otros fueron despojados de sus tierras por prácticas ilegales de algunos inmigrantes quienes, aprovechando el desconocimiento del idioma español (idioma en el cual se elaboraban los documentos oficiales de compraventa y escrituraciones), despojaron de sus tierras a más de un nativo[21]. Junto a estos también se encontraban aquellos que poseían tierra, pero en pequeñas extensiones (donde usualmente

[21] "Antes nos llamábamos isleños, nosotros decíamos que éramos isleños, pero cuando empezaron a llegar continentales, ellos también querían llamarse isleños, y nosotros, para distinguirnos de ellos, empezamos a llamarnos nativos. Pero cuando empezaron a nacer hijos de los que habían llegado,

solo construían sus viviendas) y que encontraban en las faenas de pesca y los cultivos de pancoger las actividades básicas de subsistencia (Meisel, 2003). En general, la élite raizal se caracterizó por poseer una menor riqueza, menor nivel educativo y, por consiguiente, menor probabilidad de engranar en el nuevo contexto económico insular. Por eso, al analizar la brecha en el ingreso por grupo de edades, se observa claramente que el diferencial de los ingresos en los mayores de 50 años es negativo para los raizales a lo largo de toda la distribución. Esto puede ser atribuido a la baja demanda de sus conocimientos por parte de las nuevas actividades económicas en la isla.

Resultado de esta división de clases, medida por el hecho de poder acceder o no a una educación de calidad, se observan claras diferencias en los promedios de los acervos de capital humano (medido en número de años de educación) entre raizales y no raizales (Anexo 7). Este resultado es acorde con la literatura económica existente, que afirma que el factor educativo es el elemento que más contribuye a explicar las desigualdades en el ingreso.

El Gráfico 3 muestra los resultados de la brecha en el ingreso entre ambos grupos, en el caso de que los raizales tuviesen las mismas características que los no raizales. Como se observa, la brecha en el ingreso es explicada en mayor medida por las diferencias en la remuneración de las características observables entre unos y otros, comparada con las disparidades en sus dotaciones. Como se comentó, la mayor parte de la diferencia negativa de la población raizal en la primera parte de la distribución es originada por las desigualdades en la remuneración de los factores, y es poco compensada por diferencias en sus características. En la medida en que se desplaza la distribución hacia la derecha, la remuneración de la dotación de los raizales va tomando mayor importancia, llegando a explicar más de la mitad de las diferencias encontradas.

En la interpretación de los resultados hay que tener en cuenta un hecho adicional: el manejo de una segunda lengua se considera un elemento que aumenta el capital humano y que, al no ser tenido en cuenta como elemento, podría subestimar el efecto dotación y sobreestimar el efecto remuneración. Por otra parte, la falta de información acerca del personal en la gobernación del departamento deja una segunda hipótesis por corroborar, la cual queda planteada para una ampliación posterior del presente trabajo. La hipótesis consiste en que una parte de la comunidad raizal fue absorbida por el sector público, que en general exige para su vinculación un recurso humano más capacitado y con salarios relativos mejor remunerados que el sector privado.

---

entonces ellos también eran nativos, porque habían nacido en la isla. Entonces nos llamamos raizales". Fragmento tomado de Cano (2003: 5).

Esto podría explicar el comportamiento en los diferenciales de la distribución del ingreso, que son positivos en favor de los raizales con niveles de ingresos más altos.

5. Conclusiones

Esta investigación constituye el primer intento para analizar los resultados laborales de los raizales en San Andrés Isla. Se aplicaron regresiones por cuantiles y la descomposición de Machado y Mata (2005) a la brecha de ingresos entre raizales y no raizales en la isla de San Andrés para 2004. Ello representa una ventaja a la hora de analizar las desigualdades en los ingresos desde un punto de vista distributivo, ya que tiene en cuenta la experiencia diferenciadora de manera individualizada. Para esto, se mostraron las limitaciones de los procedimientos clásicos, los cuales se enfocan únicamente en el análisis de la media de la distribución. Se separaron las diferencias entre las características observables y las respectivas remuneraciones para cada una de estas y se generan dos densidades contrafactuales.

De la aplicación de estas metodologías se encontró que el grupo raizal podría experimentar una posible discriminación negativa para aquellos con de menores niveles de ingresos, pero positiva para aquellos con mayores niveles. Este resultado sorprende un poco, si se tiene en cuenta que los estudios realizados sobre diferencias en la remuneración basadas en género o minorías normalmente encuentran que estas se presentan negativamente en toda la distribución, en algunos casos acentuándose a medida que aumentan los niveles de ingresos: este fenómeno se conoce como el efecto *techo de cristal*[22]. Una hipótesis que podría explicar este comportamiento en la isla de San Andrés es el manejo de una segunda lengua (inglés) por parte de los raizales, condición que mejora la calificación y, por ende, la remuneración del capital humano perteneciente a esta etnia. Por otro lado, un factor institucional surgido del poder político de la élite raizal, que logró introducir mediante la Ley 47 de 1993, la obligatoriedad a todo servidor público del dominio del idioma inglés. Con esta medida se estableció una discriminación positiva hacia la población perteneciente a esta etnia, en desmejora de las oportunidades de acceder a plazas públicas por parte de individuos ajenos, sabiendo que la remuneración

[22] *Techo de cristal* es un límite máximo que puede alcanzar en su remuneración un grupo de individuos, normalmente identificados como minoría, el cual es difícil de traspasar. El término "de cristal" hace referencia a lo invisible que es este límite, pues no existen leyes, códigos o procedimientos que formalizan su implementación, ya que se construye sobre la base de prejuicios sociales, que por su dificultad de ser detectados lo convierten en invisible.

del sector público, en promedio, supera a la del sector privado. Cabe también señalar que en este trabajo no se controla por el sector de la economía donde trabaja la persona (público/privado), lo que podría subestimar en cierta medida la parte atribuida al efecto remuneración (que a su vez incluye lo no explicado) de la descomposición. Aunque este tema es relevante, la falta de información limita el ejercicio empírico en este aspecto.

Por último, las estimaciones por grupos de edades muestran la existencia de una brecha más amplia en el grupo de mayor edad, la cual es negativa en toda la distribución, mientras que en el grupo de menor edad la brecha en el ingreso muestra el mismo comportamiento de los datos agregados, pero en una menor proporción, lo cual podría ser el resultado de la homogeneización en la educación de las generaciones más jóvenes: programas como el de etnoeducación, ampliación de la oferta en cupos e implementación de incentivos para la retención educativa no solo permitieron que San Andrés tuviese uno de los índices de analfabetismo más bajos de todo el país, que acorde a la información del Ministerio de Educación Nacional (2010) era de 1,5%, sino también que se empezaran a cerrar las brechas educativas existentes ente raizales y no raizales.

Bibliografía

Altonji, J. G.; Blank, R. M. (1999). "Race and Gender in the Labor Market", Ashenfelter, O. y Card, D. (editores) *Handbook of Labor Economics,* vol. III, pp. 3143–3259, Elsevier Science BV, Amsterdam.

Arrow, K. (1971). "The Theory of Discrimination", *Industrial Relations Section,* Princeton University, Working Paper, núm. 30A, pp. 1–35.

Becker, G. (1971). *The Economics of Discrimination*, The University of Chicago Press, Chicago, segunda edición.

Becker, G. (1964). *Human Capital*, Columbia University Press, Nueva York, primera edición

Black, D. A. (1995). "Discrimination in an Equilibrium Search Model", *Journal of Labor Economics,* vol. 13, núm. 2, pp. 309–334.

Blinder, A. S. (1973). "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates", *The Journal of Human Resources*, vol. 8, núm. 4, pp: 436-455.

Birdsall, N.; Ross D.; Sabot R. (1995). "Inequality and Growth Reconsidered", *The World Bank Economic Review*, vol. 9, núm. 3, septiembre, pp. 477–508.

Cain, G. (1986). "The Economic Analisys of Labor Market Discrimination: A Survey", en *Handbook of Labor Economics,* vol. I, Elsevier Science Publishers BV, Amsterdam.

Cano, Adelaida (2003). "Los raizales sanandresanos: realidades étnicas y discurso político", tomado de www.etniasdecolombia.org.

DNP (2004). Sistema de selección de beneficiarios, Sisbén.

Flórez, C. E.; Medina, C.; Urrea, F. (2001). *Understanding the Cost of Social Exclusion Due to Race or Ethnic Background in Latin America and Caribbean Countries*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Grossberg, Lawrence (1996). "The circulation of Cultural Studies", en J. Storey (comp.*) What is Cultural Studies? A Reader*, pp. 178-186.

Hoyos, A.; Ñopo, H.; Peña, X. (2010). The Persistent Gender Earnings Gap in Colombia, 1994-2006. Documento CEDE, mayo de 2010. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Koenker, R.; Basset, G. (1978). "Quantile Regression", *Journal of Economics Perspectives,* vol. 15, núm. 4, pp: 143-156.

Koonings, K. (2009). "Surviving Regime Change? Participatory Democracy and the Politics of Citizenship in Porto Alegre, Brazil", en Patricio Silva y Herwig Cleuren (eds.), *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*, Leiden: Brill, pp 203–224.

Machado, J.; Mata, J. (2005). "Counterfactual Decomposition of Changes in Wage Distributions Using Quantile Regression", *Journal of Applied Econometrics*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 20, núm. 4, pp. 445-465.

Meisel, Adolfo, (2003). "La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo", *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional,* CEER, núm. 31, Banco de la República, Cartagena, publicado en este libro, p. 15.

Melly, B. (2007), "Estimation of Counterfactual Distributions Using Quantile Regression", mimeo. University of St. Gallen.

Ministerio de Cultura (2010). "Afrocolombianos, afrocolombiana: La libertad y sus rutas", página web institucional disponible en www.mincultura.gov.co

Ministerio de Educación Nacional (2010). Página web institucional disponible en www.mineducacion.gov.co

Oaxaca, R. (1973). "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets", *International Economic Review*, vol. 14, núm. 3, (octubre), pp. 693-709.

Phelps, E. S. (1972). "The Statistical Theory of Racism and Sexism", *American Economic Review,* vol. 62, núm. 4, septiembre, pp. 659-661.

Romero J. (2007). "¿Discriminación laboral o capital humano? determinantes del ingreso laboral de los afro-cartageneros", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, CEER, núm. 98, Banco de la República, *Cartagena.*

Rousseau, J. J. (1996). *Del contrato social. Sobre las ciencias y las artes. Sobre el origen de la desigualdad entre los hombres.* Alianza Editorial. Madrid, 1996.

Stiglitz, J. E. (1973). "Approaches to the Economics of Discrimination", *American Economic Review* (Papers and Proceedings), vol. 62, núm. 2, pp. 287-295.

Schultz, T. W. (1961). "El concepto de capital humano: Respuesta", en Blaug, M. (1968) *Economía de la Educación*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972, pp.54-62.

Urrea, F.; Viáfara, C.; Ramírez, H. F.; Botero, W. (2007). "Las desigualdades raciales en Colombia: un análisis sociodemográfico y de condiciones de vida, pobreza e ingresos para la ciudad de Cali y el departamento del Valle del Cauca", en Mosquera Claudia y Luiz Claudio Barcelos, editores, *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia social reparativa para negros afrocolombianos y raizales.* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Observatorio del Caribe Colombiano, pp. 691-710.

Tenjo, J.; Rivero Medina, R.; Bernat Díaz, L. F. (2002). "Evolución de las diferencias salariales por sexo en seis países de América Latina", Documentos de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Zogbi, Emilio. (2002). Árabes, de los pioneros a la zaga, Consultado en http:// comunidadcolomboarabe.com .

Anexos

Anexo 1

Cuadro A1.1. Apellidos característicos entre la población raizal

Abrahams	Downs	Jay	Powell
Antonio	Duffis	Jay Pang	Pryeme
Archbold	Duke	Jessie	Pusey
Bailey	Ellis	Jhonson	Rankin
Baldonado	Escalona	Jones	Ray
Baldrick	Evans	Kelly	Reeves
Barker	Faiquiare	Lever	Reid
Battista	Flowers	Lynton	Right
Bent	Forbes	Livingston	Ritchie
Bernard	Forth	Lung	Robinson
Biscaino	Fortune	Manuel	Sinclair
Bowden	Francis	McDonald	Smith
Bowie	Gallardo	McGowan	Steele
Boxton	Goodsell	McKeller	Stephens
Brackman	Gordon	McKenzie	Stephenson
Brandt	Gossweiler	cLauglhin	Vizcaino
Brant	Grant	McLean	Taylor
Britton	Grazett	McNish	Telesford
Brown	Grinard	Miller	Thomas
Bryan	Halford	Mitchell	Thyme
Bush	Fox	May	Sjogreen
Campbell	Hall	Mow	Vomblon
Carter	Hawkins	Muller	Walters
Cash	Hayes	Myles	Ward
Celis	Henry	Nelson	Watson
Chow	Hogis	Newball	Webster
Christopher	Hogiste	Newlove	Whitaker
Connolly	Hooker	Oneill	Williams
Corpus	Howard	Ottley	Willoughby
Cramstom	Hudgson	Outten	Wilson
Cristopher	Huffintong	Peterson	Winston
Davis	Humphries	Pole	Wright
Dawkins	Jackson	Pomare	Yates
Dilbert	James	Porter	Young

Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); elaboración del autor.

Anexo 2

Este capítulo utiliza los datos obtenidos en la encuesta *Sisbén II* del año 2004, aplicada por el DNP en la isla de San Andrés, administrada por el Departamento de Planeación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, oficina Sisbén (no se entrevistó en Providencia ni en Santa Catalina).

Se seleccionaron las personas a quienes se les aplicó la encuesta en el año 2004 (94,8% del total de los encuestados), mayores de 12 años que reportaron algún tipo de ingresos (excluyendo aquellos con ingresos inferiores a $30.000 y superiores a $8.000.000). La muestra resultó en 15.558 personas.

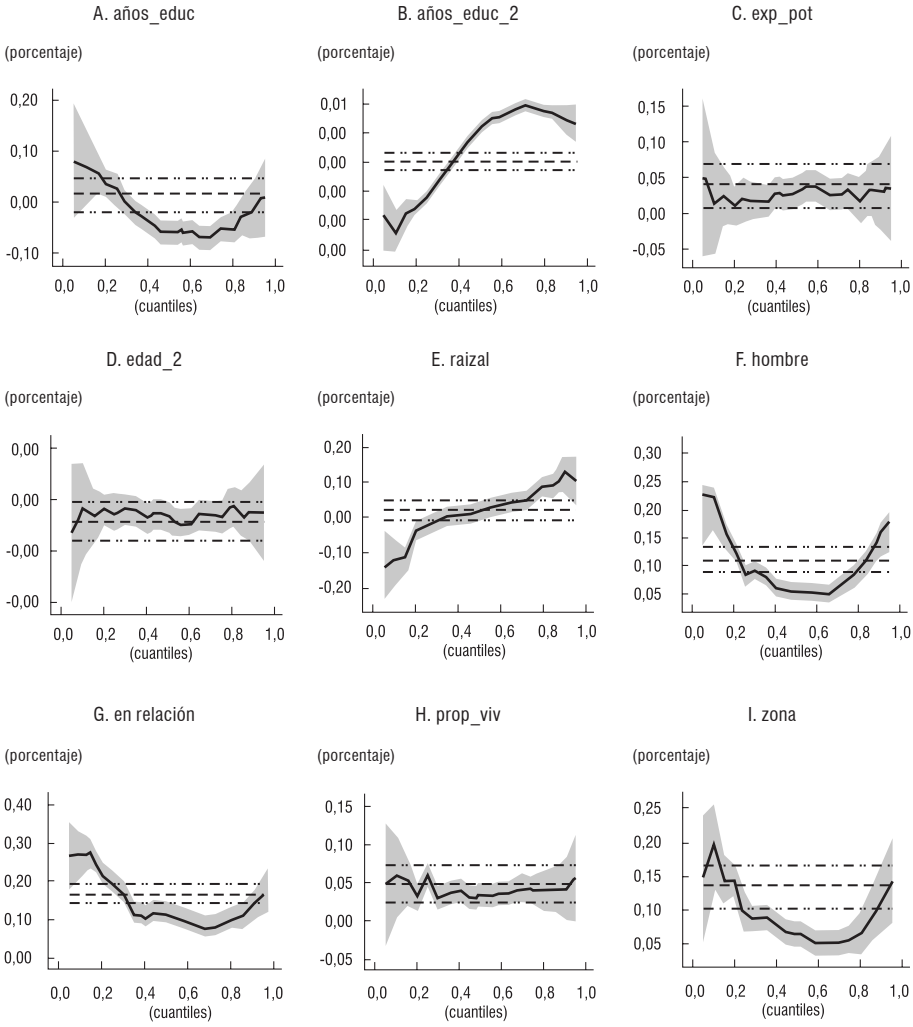
Para la estimación se consideró como variable dependiente el logaritmo natural del ingreso mensual reportado y como variables explicativas: *educación primaria, secundaria y superior, experiencia potencial, raizal, hombre, casado o en unión libre y propietario de vivienda*.

Las variables *educación primaria* (entre cinco y diez años de educación), *secundaria* (entre once y doce años de educación) y *superior* (con más de trece años de educación). También se contemplaron la *experiencia potencial* es igual a la diferencia entre la edad actual menos los años de educación y la edad cuando inició los estudios (se asume que a los 6 años).

Luego, sigue una serie de variables dicótomas, como la de *relación*, que corresponde a aquellos individuos que están casados o en unión libre; *hombre*, para determinar el sexo del individuo 1: si es hombre, 0 de lo contrario; *propietario de vivienda* que toma valor de 1 si el individuo es dueño de la vivienda que habita, y *zona* que toma valor de 1 si habita en la zona urbana y 0 si reside en la zona rural.

Anexo 3

Gráfico A3.1. Distribución cuantílica por variable desriptiva



Fuente: DNP (*Sisbén II,* 2004); elaboración del autor.

Anexo 4

Se realizan algunas pruebas con el fin de validar de la información de la encuesta *Sisbén II*, cotejando datos de esta con la información capturada en el censo DANE de 2005, obteniendo lo siguiente:

- Mientras el censo encuentra que el 49% de la población de la isla es hombre, la encuesta Sisbén determina que este porcentaje representa el 48%.
- Se establece una comparación de la participación de la población por rangos de edad. Teniendo en cuenta que el censo se realizó un año después de la encuesta Sisbén, se le suma un año a la edad registrada a las observaciones de la encuesta, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro A4.1. Validación de la distribución de la población por grupos de edades, 2005

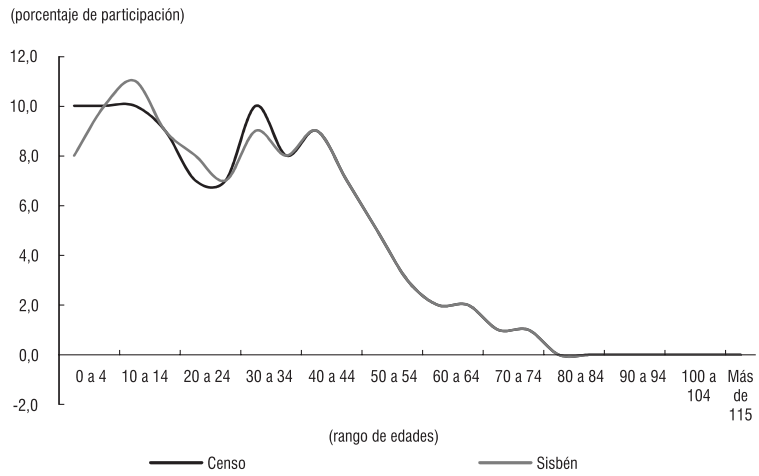
Rango de edades	Censo	Sisbén
0 a 4	10%	8%
5 a 9	10%	10%
10 a 14	10%	11%
15 a 19	9%	9%
20 a 24	7%	8%
25 a 29	7%	7%
30 a 34	10%	9%
35 a 39	8%	8%
40 a 44	9%	9%
45 a 49	7%	7%
50 a 54	5%	5%
55 a 59	3%	3%
60 a 64	2%	2%
65 a 69	2%	2%
70 a 74	1%	1%
75 a 79	1%	1%
80 a 84	0%	0%
85 a 89	0%	0%
90 a 94	0%	0%
95 a 99	0%	0%
100 a 104	0%	0%
105 a 109	0%	0%
115 y más	0%	0%

Fuentes: DNP (*Sisbén II,* 2004) y DANE (Censo de 2005); cálculos del autor.

Anexo 5

En el Gráfico A5.1 se observa que las distribuciones por edades de la población en ambas fuentes se comportan de manera similar. Al inicio de la distribución se presenta una diferencia en el rango de edad de 0 a 4, producto de los posibles datos no incluidos en la encuesta *Sisbén II*, 2004 de los niños nacidos durante el lapso transcurrido entre la realización de la encuesta y el censo.

Gráfico A5.1. Distribución de la población por grupo de edades



Fuentes: DNP (*Sisbén II*, 2004) y DANE (censo de 2005); cálculos del autor.

Anexo 6

Cuadro A6.1. Probabilidad de que un individuo perciba ingresos inferiores a un smmlv

Variable	Coeficiente	Error estándar	*t*-estadístico
Educación (años)	-0,0208*	0,0049	-4,27
Educación al cuadrado (años)	-0,0018*	0,0003	-6,74
Edad (años)	-0,0023*	0,0004	-6,38
Raizal (= 1)	0,0815*	0,0093	8,80

*: Coeficiente diferente de 0, con un nivel de significancia del 1%.
Nota: se utilizan 15.528 observaciones. El pseudo R2 = 0,0897 y la probabilidad > Chi2 = 0.
El cálculo se realizó en el programa estadístico Stata 11.0
Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); elaboración del autor.

Anexo 7

Cuadro A7.1. Nivel de escolaridad por grupo

Años de educación	Raizales	No raizales	Total
0	13	97	110
1	19	130	149
2	37	207	244
3	53	357	410
4	69	339	408
5	291	1.368	1.659
6	277	637	914
7	349	880	1.229
8	337	1.063	1.400
9	351	940	1.291
10	183	454	637
11	1.411	3.516	4.927
12	12	27	39
13	28	87	115
14	286	431	717
15	73	71	144
16	405	539	944
17	24	38	62
18	8	30	38
19	9	14	23
20	12	21	33
21	18	17	35
	4.265	11.263	15.528
Nivel de escolaridad	10,02	8,82	9,15

Fuente: DNP (Sisbén II, 2004); elaboración del autor.

MANEJO AMBIENTAL EN *SEAFLOWER*: RESERVA DE BIÓSFERA EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

Andrés Sánchez Jabba

El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República.

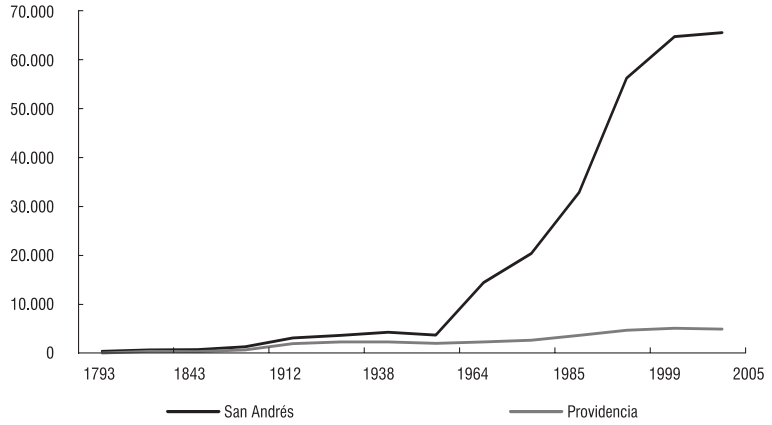
Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un lugar único en Colombia. Sus ecosistemas marinos y costeros albergan su célebre "mar de siete colores", el cual atrae a miles de turistas cada año. La población nativa, los raizales, cuenta con su propia lengua: el *creole*, (o criollo sanandresano), una variante caribeña del inglés. Además, se trata de una zona compuesta esencialmente por territorio marino, lo que implica una relación entre el hombre y el ambiente completamente distinta a la de otras regiones colombianas. Sin duda, se trata de un territorio especial, que ha sido catalogado como un paraíso en medio del Caribe.

En el caso particular de la isla de San Andrés, la principal del archipiélago, lo anterior no corresponde del todo a su realidad, pues ha experimentado un considerable deterioro ambiental. La calidad de sus playas ha disminuido como resultado de la contaminación y la erosión, y una proporción significativa de los arrecifes coralinos ha muerto. Por otro lado, la continentalización de la isla (Meisel, 2005) ha marginado a los raizales, quienes actualmente son una minoría en su propia tierra. Adicionalmente, la población ha aumentado exponencialmente, hasta el punto de que es catalogada como una de las islas más densamente pobladas del Caribe (Gráfico 1). Sumado a esto, el crecimiento demográfico no ha sido combinado con un modelo de desarrollo sostenible. Esta situación es agudizada por el hecho de que la mayoría de los continentales provienen de estratos socioeconómicos relativamente bajos, factor que desfavorece el desarrollo sostenible. Además, recientemente la isla ha enfrentado problemas de seguridad, pues la incidencia del homicidio aumentó de manera considerable. Finalmente, y no menos importante, la isla se configuró como un destino turístico masivo, lo que ha desbordado la capacidad de carga del ecosistema.

En contraste, Providencia permanece como un paraíso en medio del Caribe, con un enorme potencial para convertirse en un modelo de desarrollo sostenible, ya que el grado de intervención ha sido mínimo. En cierta forma, la Providencia actual se asemeja al San Andrés de la primera mitad del siglo XX antes de que fuera declarada como puerto libre y, por tanto, fuera abruptamente intervenida. En Providencia la población se mantiene estable y el volumen de turistas es significativamente bajo. Igualmente, el deterioro de los ecosistemas de la isla es mínimo y los raizales siguen representando la

Gráfico 1. Población de San Andrés y Providencia



Fuentes: Meisel (2005) y DANE.

mayoría de la población. Es decir, se ha respetado la capacidad de carga de lo que es un territorio insular y el desarrollo que este históricamente ha tenido.

Los problemas de San Andrés van más allá de la competencia de las autoridades locales actuales y se explican a partir de falta de planificación y sostenibilidad en el desarrollo de este territorio insular. Era de esperarse que la construcción del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla y la declaratoria de puerto libre en la década de los cincuenta favorecieran considerablemente el influjo de turistas, comerciantes e inmigrantes continentales colombianos, tal como lo muestra Meisel (2005). Sin embargo, al mismo tiempo era obvio que este incremento significaría un aumento sin precedentes en la generación de residuos, en la explotación marina y en otro tipo de problemas que aún persisten. No obstante, el crecimiento demográfico (Gráfico 1) no fue a la par con una modernización del manejo ambiental. Todo lo contrario: este permaneció inalterado, casi inexistente hasta entrada la década de los noventa. Los residuos líquidos eran vertidos directamente al mar (Díaz *et al*., 1995); los sólidos, en botaderos; las pesquerías fueron sobreexplotadas y la cobertura coralina en los arrecifes disminuyó considerablemente. Todo lo anterior muestra una falta de sostenibilidad en el manejo de San Andrés, y hay que tener en cuenta que en una isla los impactos ambientales tienden a agudizarse.

Sin embargo, hubo hechos que contribuyeron a mitigar la situación, sobre todo en las últimas décadas. La Ley 99 de 1993 significó la creación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés,

Providencia y Santa Catalina (Coralina) un par de años más tarde. Posteriormente, la zona recibió reconocimientos que incrementaron el compromiso con la conservación y el desarrollo sostenible de esta área estratégica. En 2000, por ejemplo, fue declarada como Reserva de Biósfera por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por su sigla en inglés). Luego, en 2005, una proporción significativa del archipiélago fue declarada como Área Marina Protegida, lo cual representó un compromiso visible por parte del país, pues se trató de un espacio geográfico claramente delimitado, reconocido y dedicado, mediante disposiciones legales, a garantizar la conservación. Esto representó un punto de inflexión, ya que con las responsabilidades asociadas con estas designaciones, y contando con la operatividad de una entidad dedicada con exclusividad al manejo ambiental, junto con el apoyo del gobierno nacional, algunos indicadores biológicos mostraron un proceso de recuperación.

La administración eficiente de los ecosistemas marinos y costeros del archipiélago representa un objetivo fundamental no solo para los habitantes isleños, sino para el país. Esto se debe a que la importancia de este territorio marino se refleja en la provisión de servicios ambientales que también benefician a usuarios externos, como los turistas y, que en el ámbito local, son cruciales para el desarrollo humano. Por ejemplo, el turismo de la isla, el pilar de la economía local, se basa en la calidad de sus playas. Por otro lado, su biodiversidad marina permite capturar especies que son de amplio apetito entre la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta contradictoria la situación ambiental de San Andrés, ya que es evidente el deterioro de algunos de los ecosistemas marinos y costeros, los cuales constituyen el principal activo de la isla. En ese orden de ideas, este estudio busca: i) presentar una descripción detallada de algunos de los principales impactos ambientales en el archipiélago, con énfasis en la isla de San Andrés; ii) caracterizar los servicios ambientales provistos por los ecosistemas, y iii) analizar y recomendar mecanismos económicos que permitan asegurar la sostenibilidad financiera de sistemas de manejo que promuevan una administración ambiental eficiente.

1. *Seaflower*: el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hace parte del territorio colombiano como una de las 33 unidades administrativas de carácter departamental. Este ente territorial se encuentra ubicado en el suroccidente del mar Caribe, a unos 750 kilómetros al noroccidente de la costa

Caribe colombiana. Tiene una superficie aproximada de 300.000 km^2 y está compuesto por tres islas habitadas: San Andrés, Providencia y Santa Catalina, además de varios islotes, cayos y bancos (Mapa 3, p. 255). San Andrés es la capital departamental y la isla de mayor extensión (27 km^2), cuya población alcanzó las 69.463 personas en 2012[1], convirtiéndola en una de las aéreas más densamente pobladas del Caribe; por su lado, Providencia cuenta con 5.078 habitantes.

El archipiélago posee ecosistemas marinos y costeros completos y representativos de la región tropical, como lo son los arrecifes coralinos, manglares, humedales, lagunas arrecifales, pastos marinos, playas, mar abierto y bosque seco tropical (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2004). De acuerdo con Díaz *et al.* (2000), el 76,5% de las aéreas coralinas del Caribe colombiano se encuentra allí. Específicamente, se han identificado 57 especies de coral, de las cuales el 90% se encuentra en la lista roja de especies amenazadas, según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Estos son algunos de los arrecifes coralinos de mar abierto más extensos y productivos del Caribe, los cuales incluyen dos barreras de arrecifales localizadas alrededor de las islas de San Andrés y Providencia, el arrecife de la segunda isla tiene 22 kilómetros de largo y se constituye como uno de los más extensos del mundo.

Se trata de una zona con una importante biodiversidad y endemismo marino (Garzón-Ferreira y Acero, 2002; Roberts *et al*., 2002). Se han identificado 407 especies de peces, cuando en el Caribe se estima que hay entre 500 y 600, de las cuales dos son endémicas. El 13% de estas especies se encuentra en amenaza y, de hecho, algunas se encuentran en el Apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites, por su sigla en inglés) debido a la sobreexplotación marina que se ha presentado en las pesquerías del archipiélago. Por otro lado, los cayos del norte y las áreas pantanosas de los manglares son principalmente hábitat de aves: se han registrado 157 especies, de las cuales el 55% se encuentra en situación de amenaza, incluyendo dos especies endémicas en peligro de extinción: el víreo de San Andrés (*Víreo caribeaus*) y el sinsonte de manglar (*Mimus magnirostris*). Se trata de un área secundaria de aves endémicas la cual fue clasificada como una *important bird area* en 2004 por parte de BirdLife International, lo que demuestra su importancia ecológica.

---

[1] Según las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Debido a su importancia ecológica, el archipiélago fue declarado Reserva de Biósfera en el año 2000 bajo el nombre de *Seaflower* (Mavdt, 2004; Burke y Maidens, 2005; Santos-Martínez, *et al*., 2009) en honor a la embarcación que trajo a los primeros colonos ingleses a este territorio. Dicho programa fue concebido para integrar la conservación de la biodiversidad, el desarrollo económico y social y el mantenimiento de los valores culturales tradicionales. Su declaración no fue una casualidad, ya que se tuvo que cumplir unos requisitos puntuales y satisfacer un mínimo de condiciones, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Alta biodiversidad
- Posibilidades de ensayo y demostración de desarrollo sostenible con participación comunitaria
- Suficiente importancia para la conservación
- Capacidad administrativa para realizar un plan de zonificación y manejo

Dicha designación convirtió a Seaflower en la reserva de biósfera más extensa del mundo y significó una revolución en el manejo ambiental del archipiélago, ya que se debían emprender acciones puntuales que dignificaran el estatus asociado con este reconocimiento internacional. Por ejemplo, tal como se enuncia en los criterios, era necesario realizar un plan de zonificación y de manejo de la reserva, entre otros aspectos que sin duda favorecerían una administración más eficiente.

1.1 Área marina protegida

El reconocimiento internacional por parte de la Unesco representó un paso fundamental hacia el manejo sostenible del archipiélago; sin embargo, dicha distinción no tuvo repercusiones internas, ya que el país no adoptó las disposiciones legales que aseguraran el cumplimiento de los objetivos ambientales asociados con esta designación, pues se trató de un reconocimiento estrictamente externo. Precisamente, uno de los problemas fue que, a pesar de ser declarada como reserva de la biósfera, en el país Seaflower no fue reconocida como un área estratégica para la conservación y el desarrollo sostenible. Como resultado de lo anterior los problemas ambientales persistieron. Para dar solución a esto se estableció el área marina protegida (AMP) Seaflower en 2005 por parte del gobierno nacional, hecho que fue decisivo para la protección de los ecosistemas marinos del Archipiélago.

Un AMP es un espacio geográfico claramente delimitado, dedicado a la protección, conservación y restauración de los ecosistemas marinos estratégicos

y sus recursos naturales. Su objetivo consiste en preservar la biodiversidad, alcanzar el uso sostenible y asegurar beneficios equitativos para la comunidad, objetivos que son consistentes con aquellos asociados con su designación como reserva de la biósfera. Precisamente, en el caso de Seaflower el establecimiento del AMP se puede ver como un complemento a dicha designación, ya que la primera se conjuga con disposiciones legales que ejercen cumplimiento sobre los objetivos ambientales.

El AMP Seaflower se encuentra dividida en tres secciones administrativas: sur, centro y norte, y cubre un área total de 65.018 km^2. La zona sur incluye a San Andrés, cayo Bolívar (Courtown) y cayo Albuquerque, con una extensión que asciende a 14.800 km^2; la zona centro incluye a Providencia y Santa Catalina, cubriendo un área de 12.700 km^2; la zona norte, los cayos Serrana, Roncador y Quitasueño, con un área de 37.500 km^2, constituyéndose como la de mayor extensión y representando el 57,7% del área total del AMP. Como se puede observar en el Mapa 8 (p. 260), a pesar de representar el 22% del área de Seaflower, el AMP se constituye como su núcleo, puesto que incluye, además de las islas habitadas, a los bancos y cayos que hacen parte del archipiélago, a excepción de los cayos lejanos del norte (Serranilla, Bajo Nuevo y Bajo Alicia). Dentro de esta se encuentra, un parque nacional natural (McBean Lagoon) y dos parques naturales regionales (Johnny Cay y Old Point), lo que demuestra la importancia del Seaflower desde el punto de vista ambiental[2].

Para la configuración del AMP, proceso liderado por Coralina, se realizó un proceso de concertación con todos los actores involucrados (pescadores, población nativa, entidades gubernamentales y civiles, operadores de buceo y turismo, entre otros). Este cuenta con un esquema de zonificación basado en múltiples usos[3], el cual reduce los conflictos entre los distintos usuarios del AMP, pues reconoce que hay diversos intereses. No obstante, al mismo tiempo garantiza la conservación de zonas estratégicas y sus recursos naturales, ya que hay zonas donde está prohibido el ingreso y otras donde no se pueden extraer recursos naturales. Los usos específicos del AMP y su proporción dentro del área total son los siguientes:

- ***No entre***: el uso se encuentra restringido a la investigación y monitoreo (0,2%).
- ***No tome***: se permite únicamente actividades no extractivas (3,4%).

---

[2] McBean Lagoon es el primer parque nacional dedicado a los manglares.

[3] Para consultar tanto la zonificación como el plan de manejo del AMP Seaflower, consúltese www.coralina.gov.co/intranet/index.php?option=com_docman&Itemid=88889127&lang=es

- ***Pesca artesanal***: pesca artesanal con métodos y usuarios tradicionales (3,1%).
- ***Uso especial***: para usos específicos en los cuales hay un alto potencial de conflicto (0,1%).
- ***Uso general***: restricciones mínimas aplican para proteger la calidad del agua y preservar el AMP (93,2%).

2. Pesquerías

La pesca ha sido practicada por la población nativa de Seaflower desde hace siglos. Aparte de constituir una de sus principales tradiciones, representa un medio de subsistencia que permite garantizar la seguridad alimentaria de la población, constituyéndose como una de las actividades sobre las cuales se ha sustentado la vida en el archipiélago.

Aunque el aporte de esta actividad al ingreso departamental no refleja su importancia (en 2010 la pesca representó el 2,1% del PIB departamental), en realidad Seaflower contiene algunas de las pesquerías más importantes de Colombia, razón por la cual se desarrolla una importante explotación comercial de especies marinas. El archipiélago aporta el 95% de la producción nacional asociada con el caracol Pala y el 85% de la producción de langosta espinosa, siendo esta última una de las especies marinas con mayor valor comercial en el Gran Caribe.

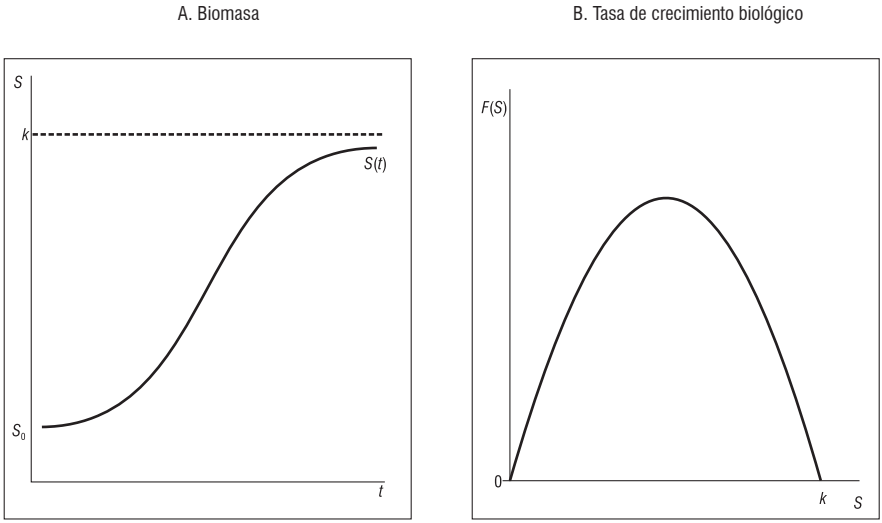
Por ende, basándonos en la importancia de estas pesquerías, vale la pena analizar su manejo. En la administración de este tipo de recursos naturales, cuando los niveles de captura no respetan la tasa de crecimiento biológico, el inventario tiende a reducirse significativamente, llevando la biomasa hacia niveles críticos y, de esa forma, poniendo en riesgo su subsistencia.

2.1. Modelo bioeconómico de manejo de pesquerías

En el manejo de los recursos naturales renovables resulta crucial tener en cuenta que existe una biomasa y que esta tiene determinada tasa de crecimiento. Cuando no existe intervención humana y la población es pequeña, la tasa de expansión biológica es al alza, pues hay mucho espacio y alimento. Sin embargo, a medida que esta se incrementa hay mayor competencia entre los organismos; por tanto, aunque la población siga aumentando, su tasa empieza a decrecer. Esto se mantiene hasta que se alcance la capacidad de carga del ecosistema. Esta dinámica se presenta en la Gráfico 2: t se refiere al tiempo, S al inventario (o la biomasa); k es la capacidad de carga; S_0 es la masa crítica o

el nivel mínimo poblacional requerido para que la biomasa empiece a crecer; $S(t)$ es la biomasa en el momento t; $F(S)$ es la tasa de crecimiento biológico.

Gráfico 2. Biomasa y tasa de crecimiento biológico de una pesquería



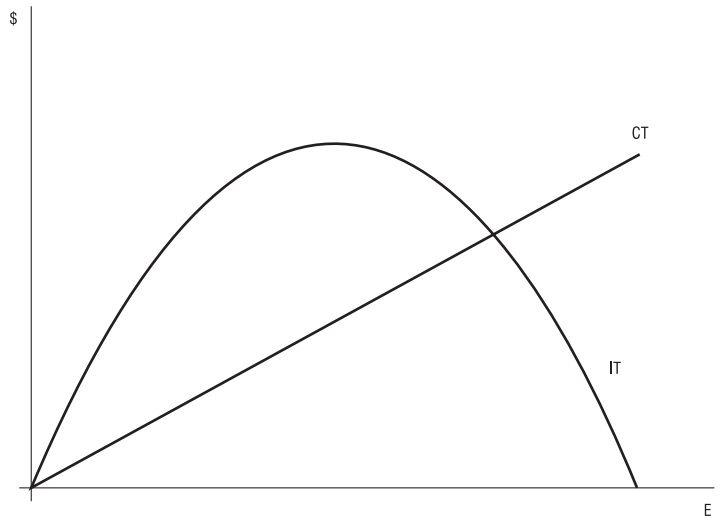
Fuente: Maldonado (2008).

En los modelos bioeconómicos de manejo de pesquerías la tasa de crecimiento biológico es esencial para determinar el nivel de captura. Si este excede dicha tasa, la biomasa empieza a decrecer hasta el punto en que esta puede llegar a ser reducida más allá de su masa crítica: S_0, caso en el cual el recurso se extingue y se tendría un manejo ineficiente desde el punto de vista biológico. Por otro lado, si el nivel de captura es significativamente inferior a la tasa de crecimiento biológico, se estaría incurriendo en un alto costo de oportunidad, ya que se podría extraer una mayor cantidad del recurso sin poner en riesgo su subsistencia, caso en el cual se tendría un manejo ineficiente de la pesquería desde el punto de vista económico. Como se puede apreciar, la clave subyace en la tasa de crecimiento biológico. Así las cosas, el objetivo consiste en determinar el nivel óptimo de captura, tanto biológica como económicamente, es decir, el nivel que maximice el beneficio económico sin poner en riesgo la subsistencia del recurso natural renovable. En ese sentido, cada uno de los valores de la tasa de expansión biológica (Gráfico 2, panel B) corresponde a un nivel factible de captura.

A su vez, los niveles de captura se encuentran determinados por el esfuerzo pesquero, el cual se puede interpretar como los factores provistos por el hombre para realizar la faena, tales como las embarcaciones, redes, combustible, anzuelos, carnada, insumos y el trabajo de los pescadores (Maldonado, 2008). Existe una relación positiva entre el esfuerzo y la captura; por tanto, cabe esperar que dicho esfuerzo sea uno de los determinantes del beneficio económico, pues entre mayor sea el esfuerzo, mayor debería ser la captura y, por ende, los ingresos derivados de la pesca.

De esa manera, se puede decir que existe una estrecha relación entre el esfuerzo pesquero, el beneficio económico y la tasa de crecimiento biológico. Concretamente, el rango de dicha tasa representa los ingresos totales factibles, dado un nivel de esfuerzo pesquero y una tecnología existente; o, en otras palabras, para cada nivel de esfuerzo pesquero existe un ingreso asociado, el cual se encuentra determinado por la tasa de crecimiento biológico. Si incorporamos los costos relacionados con el esfuerzo pesquero, tales como el pago por combustibles, tripulación y otros, los cuales se asume que tienen rendimientos constantes, el resultado es un modelo bioeconómico de manejo de pesquerías (Gráfico 3).

Gráfico 3. Modelo bioeconómico del manejo de una pesquería



Nota: * CT = costos totales, $: beneficio económico, E = esfuerzo, CT: ingresos totales.
Fuente: Maldonado (2008).

Los derechos de propiedad sobre la pesquería se pueden asignar de dos formas: libre acceso y acceso privado. En el primero la pesquería se caracteriza por ser administrada como si fuera un recurso de uso común, lo que implica que no hay exclusión, pero sí hay rivalidad en su uso. El problema con este tipo de esquema subyace en que generalmente los recursos de uso común terminan siendo sobreexplotados, lo que se conoce como la *tragedia de los comunes* (Hardin, 1968). El segundo tipo de asignación es equivalente al manejo de la pesquería por parte de un único pescador, quien la administra como si fuera un bien privado. Aunque es más eficiente, este segundo tipo de asignación no es factible, ya que no resulta justo excluir a los demás pescadores para asignar los derechos de propiedad a uno solo.

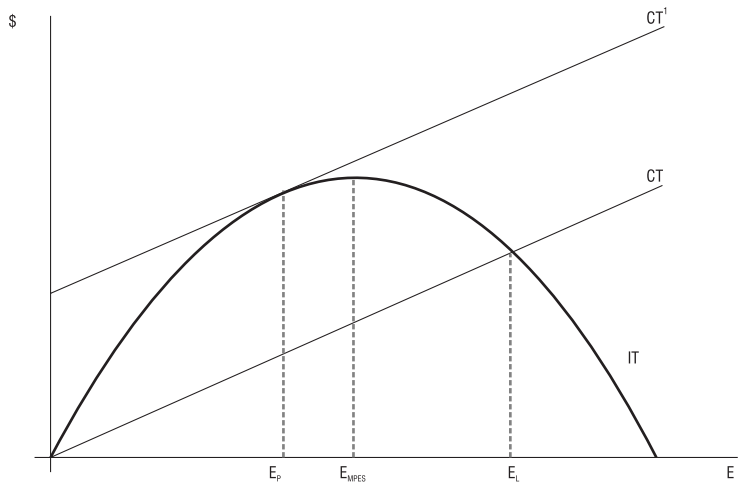
Cuando una pesquería funciona bajo un esquema de libre acceso, el nivel de esfuerzo pesquero asciende hasta que se agotan los beneficios. Básicamente, la existencia de rentas positivas atrae a nuevos pescadores, los cuales incrementan el esfuerzo total, ya que en este esquema no hay exclusión; la entrada de pescadores se mantiene hasta que los ingresos totales son equivalentes a los costos totales, con lo cual se obtiene un nivel de esfuerzo E_L, tal como se muestra en la Gráfico 4. Este nivel de esfuerzo es considerablemente superior al económicamente eficiente, E_P, que se obtendría si se asignara el manejo de la pesquería a un único pescador, quien maximizaría el valor de la captura igualando los costos y los ingresos marginales. Lógicamente, el nivel de esfuerzo asociado con el régimen de libre acceso ejerce una mayor presión sobre el recurso. El nivel de esfuerzo E_{MRS} corresponde al máximo rendimiento sostenible, donde se extrae lo máximo que se puede sin amenazar la subsistencia del recurso[4].

El manejo de la pesquería en un esquema de libre acceso resulta ineficiente, ya que el nivel de esfuerzo es mayor en comparación con el manejo privado. Así, el equilibrio de libre acceso se caracteriza por sus altos niveles de esfuerzo, pero con una captura por cada unidad de esfuerzo comparativamente baja, al igual que los beneficios. Más allá de lo anterior, existen incentivos para extraer una cantidad considerable del recurso, ya que no hay

---

[4] Durante décadas se consideró que fijar el nivel de captura en E_{MRS} representaba el manejo óptimo de la pesquería, ya que en este se captura lo máximo que se puede sin amenazar la subsistencia del recurso. Sin embargo, desde el punto de vista económico, este no necesariamente es eficiente, puesto que es posible que otros niveles de captura, como *EP*, representen un mayor beneficio económico, al tiempo que se garantiza la sostenibilidad del recurso. Es decir, si se implementa E_{MRS} como una regla para administrar la pesquería, no sería eficiente, ya que no se tendrían en cuenta aspectos económicos, tales como los costos y los ingresos derivados de la actividad pesquera. Otro problema con el máximo rendimiento sostenible consiste en que la tasa de crecimiento biológico es sumamente difícil de estimar. En ese sentido, la captura asociada con E_{MRS} podría llevar a la extinción del recurso si la tasa de crecimiento biológico observada es menor a la estimada.

Gráfico 4. Manejo de una pesquería bajo esquemas de libre acceso y de acceso privado



Fuente: Maldonado (2008).

exclusión. Este factor ocasiona la sobreexplotación, precisamente porque cada pescador trata de sustraer la mayor cantidad posible del recurso ante la posibilidad de que los demás lo agoten. Cuando todos los pescadores actúan de esta manera, la biomasa es llevada hacia niveles críticos como resultado de la sobrepesca.

Para evitar la sobrepesca se pueden emplear regulaciones basadas en comando y control. Por ejemplo, la autoridad ambiental puede fijar una cuota anual global de captura para la pesquería; sin embargo, este tipo de regulación tiene un problema esencial: se sigue presentando la *tragedia de los comunes*. Básicamente, la cuota se agota rápido, pues los pescadores compiten con tenacidad entre sí para incrementar su proporción de la captura total. Ello genera inestabilidad en el mercado, ya que el precio disminuye de manera temporal como resultado del exceso de oferta, lo que reduce los ingresos de los pescadores.

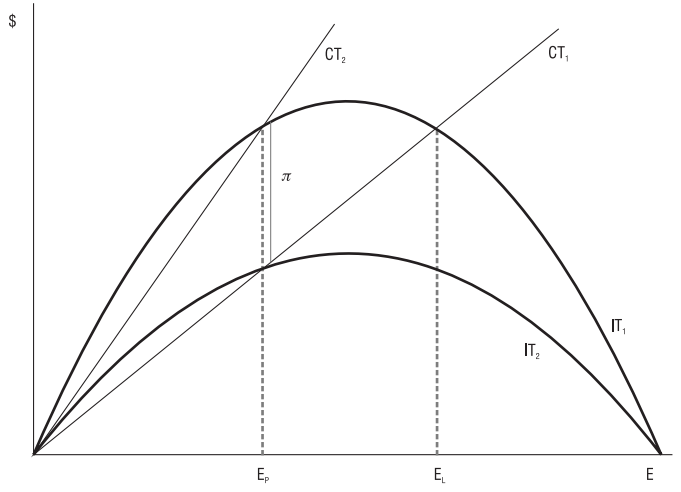
También se pueden utilizar instrumentos económicos con el objetivo de superar estos problemas. Un esquema eficiente consiste en la asignación de cuotas individuales transferibles. En este esquema la cuota global de captura es distribuida entre los pescadores, en forma de cuotas individuales, las cuales pueden ser vendidas o compradas, como en un mercado. De esta manera, se garantiza el cumplimiento de la cuota y, por tanto, de los objetivos ambientales sin que se presente una situación de sobrepesca, ya que

se asignan derechos de propiedad representados en las cuotas. El problema con este enfoque subyace en los criterios empleados para distribuir las cuotas individuales entre los pescadores, ya que se produce una disyuntiva entre equidad y eficiencia.

De igual manera, se pueden implementar medidas basadas en la regulación del esfuerzo pesquero. Para tal efecto se coloca un impuesto sobre cada unidad de esfuerzo (limitación del peso y la longitud de los buques, así como de la potencia de los motores y sobre el número de buques por cada pesquería), lo cual equivale a un aumento en el costo por unidad de esfuerzo. Esto hace que el nivel de esfuerzo se reduzca, tal como se puede ver en la Gráfico 5, donde la nueva curva de costos, CT_2, implica que el nuevo nivel de esfuerzo sea E_P. Esta representa una buena opción, ya que permite el recaudo de ingresos fiscales que luego pueden ser utilizados para el manejo ambiental, pues al gobierno le corresponde *IT*. Igualmente, se pueden estipular gravámenes sobre la captura, lo que equivale a disminuir los ingresos totales por cada unidad de esfuerzo. Esta situación se presenta en la Gráfico 5, donde la nueva curva de ingresos totales es IT_2, y cuyo nivel de esfuerzo asociado también es E_P.

El uso de cualquiera de los impuestos logra, además de recaudos fiscales, disminuir el esfuerzo pesquero en comparación con el régimen de libre

Gráfico 5. Regulación del esfuerzo pesquero y de la captura de una pesquería



Nota: gravámen sobre la captura (π).
Fuente: Maldonado (2008).

acceso. Ello baja la presión sobre el recurso marino y ayuda a evitar su sobreexplotación. Sin embargo, en las pesquerías comerciales el uso de impuestos no es muy común, puesto que se requiere de un extenso conocimiento de las funciones de costos e ingresos totales, lo cual resulta difícil y costoso. Adicionalmente, implica un extenso cabildeo político.

2.2 Manejo de las pesquerías en Seaflower

En Seaflower la captura de especies marinas es realizada por pescadores artesanales e industriales, siendo el mayor volumen atribuible a los segundos. Por ejemplo, según Aguilera (2010), entre 2004 y 2008 la pesca industrial aportó el 67,2% de la pesca blanca obtenida en el archipiélago. Este tipo se practica con fines estrictamente comerciales y satisface principalmente la demanda proveniente de los mercados internacionales. Además, dada su amplia capacidad de operación, se pueden extraer grandes cantidades del recurso, razón por la cual existen pocos incentivos para conservarlo, pues entre mayor sea la captura, mayor es el beneficio económico. Por su parte, la pesca artesanal se caracteriza por garantizar la seguridad alimentaria de la población y, en ese orden de ideas, por comercializar a una escala pequeña y satisfacer la demanda de los mercados locales. Es por esta razón que la pesca industrial solo puede ser realizada en la sección norte de la AMP, mientras que la pesca artesanal puede ser practicada en todas las zonas.

La pesca está dirigida principalmente a la captura de especies marinas con un alto valor comercial en el Gran Caribe, tales como la langosta espinosa y el caracol pala (Stoner *et al*., 1992; Theile, 2001), siendo la langosta la de mayor valor. Precisamente, debido a este factor, estas pesquerías han sido intensamente explotadas en Seaflower. Por ejemplo, la producción del archipiélago ha alcanzado a representar el 85% y el 95%, de la producción nacional asociada con estas especies, respectivamente (Prada *et al*., 2009). En el caso del caracol, esta especie es ampliamente explotada por tres razones: i) su carne, la cual es una de las principales fuentes de alimento del archipiélago, tanto para nativos, como visitantes; ii) su concha, la cual sirve como pieza decorativa y como recuerdo turístico, y iii) su perla, la cual es utilizada en la joyería y es uno de los subproductos con mayor valor en este mercado internacional (Brownell y Stevely, 1981).

El problema con el manejo de las pesquerías en Seaflower consiste en la falta de eficiencia, factor que llevó a la sobrepesca de las principales especies marinas del archipiélago. Concretamente, faltó mayor control y vigilancia por parte de las autoridades competentes, pues no existían mayores restricciones sobre la captura; tampoco se ejercía mayor regulación sobre el esfuerzo

pesquero. En pocas palabras, se caracterizó por funcionar como un esquema de libre acceso, lo que llevó a la sobreexplotación de estas especies marinas, o a una *tragedia de los comunes*, lo que puso en peligro su subsistencia.

Debido a su importancia comercial, estas dos especies marinas también han sido las más estudiadas del archipiélago. En efecto, las evaluaciones, mostraron que las densidades poblacionales de estas especies marinas disminuyeron significativamente entre la década de los ochenta y principios de la década anterior. Por ejemplo, entre 1989 y 2003 la biomasa asociada con el caracol se redujo en 93% y 81% en los cayos Roncador y Serrana, respectivamente (Prada *et al*., 2009). Este hecho indica que los niveles de captura estaban excediendo por un amplio margen la tasa de crecimiento biológico del recurso. En el caso de la langosta, las evaluaciones del inventario mostraron que el recurso se encontraba cercano a los límites de sobrepesca (Prada *et al*., 2004). Sin embargo, en la actualidad los indicadores biológicos muestran que el recurso se encuentra en un estado de recuperación, pues el manejo de las pesquerías ha adquirido una mayor eficiencia.

2.2.1 Caracol pala (Strombus gigas)

La sobrepesca en Seaflower se evidencia al analizar la evolución de la biomasa asociada con especies marinas, como el *caracol pala*. Por ejemplo, según Prada *et al*. (2009), desde la década de los ochenta la población de caracol en Seaflower declinó exponencialmente hasta 2003, año en el cual fue vedada su captura debido a la sobreexplotación del recurso, pues la biomasa alcanzó niveles críticos. Dicha restricción permaneció vigente hasta 2007, y como resultado de este cierre el recurso comenzó a recuperarse en el área norte del AMP, pues el esfuerzo pesquero disminuyó de manera considerable. No obstante, la pesca artesanal persistió en las secciones sur y centro, factor que impidió una mayor recuperación (Cuadro 1).

Aunque la pesquería estuvo cerrada por varios años, los análisis de los datos independientes de la pesquería mostraron que el recurso aún no ha tenido una recuperación significativa. Dichos estudios indican que las densidades poblacionales no alcanzaron el nivel crítico definido para esta especie, y que dichas densidades no son lo suficientemente altas como para soportar la pesca comercial[5]. Por tanto, atendiendo las recomendaciones derivadas de

[5] En efecto, estos recomendaron mantener el cierre de la pesquería en el área sur del AMP (Forbes *et al*., 2011) y en la zona externa (Serranilla, y los bajos Nuevo y Alicia), recomendación que fue resaltada recientemente por Forbes *et al*. (2012). En cuanto a la zona norte del AMP, Castro *et al*. (2011) recomiendan mantener el cierre de la pesquería en Quitasueño y Roncador; en Serrana se

Cuadro 1. Densidad poblacional del caracol pala (*Strombus gigas*) en el AMP Seaflower (individuos por hectárea)

Año	Roncador	Serrana	Quitasueño	Bolívar (Courtown)
1989	669	925	n. d.	n. d.
1996	223	408	98	158
2003	46	175	12	11
2007	193	235	49	17

n. d.: no disponible.
Fuente: Prada *et al.* (2009).

estos estudios, y teniendo en cuenta el estado crítico del recurso, la comunidad pesquera de Seaflower acordó un nuevo cierre de la pesquería en todo el archipiélago durante 2011.

Esta situación también se evidencia al analizar el comportamiento de los datos dependientes de la pesquería, específicamente de la información asociada con los desembarcos. De acuerdo con Prada *et al*. (2009), en 1988 los desembarcos de caracol alcanzaban las 813 toneladas métricas; en 1993, 465; en 2000, 186; en 2003, 81. Esta tendencia decreciente se explica a partir de la reducción de la biomasa, hecho que refleja la presión a la cual se estaba sometiendo al recurso. Como resultado, hubo una disminución en la captura por unidad de esfuerzo, la cual pasó de 56 a 27 kg/día/buzo entre 1998-2002.

La sobreexplotación del caracol se produjo como consecuencia del inadecuado manejo de la pesquería, la cual funcionó como un esquema de libre acceso y careció de regulación, control y vigilancia. Ello amenazó la subsistencia de este recurso marino, lo cual se hizo evidente por el hecho de que esta especie fue incluida, en 1992, en el Apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites, por su sigla en inglés) y en 1994 en la Lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por su sigla en inglés).

No obstante, la evolución reciente de la pesquería muestra que el recurso se encuentra en un estado de recuperación, como resultado de la posterior adopción de medidas y regulaciones dirigidas a favorecer su protección. Por ejemplo, se limitó el volumen de las capturas. Además, se reguló el esfuerzo pesquero mediante la prohibición del uso de equipos de buceo autónomo. Igualmente, se monitorearon los desembarcos con el objetivo de verificar el cumplimiento de las cuotas y las vedas. En términos generales, se alcanzó

recomendó permitir la pesca, pero con una cuota de extracción que oscila entre 18 y 19 toneladas de caracol semilimpio, lo que equivale a 16 toneladas de caracol limpio.

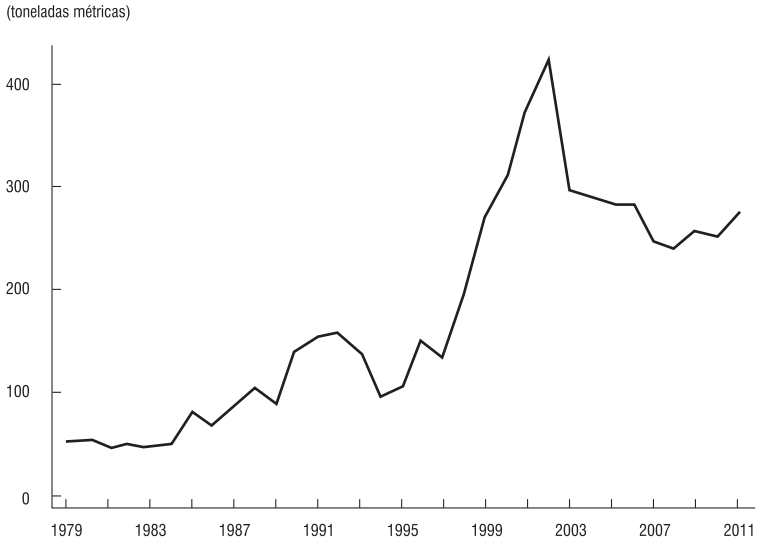
una mayor eficiencia en el manejo de la pesquería. Sin embargo, ello no implica que el recurso se encuentre en un buen estado; de hecho, aún presenta sobrepesca.

2.2.2 Langosta espinosa (Panulirus argus)

La situación de la langosta en Seaflower es más favorable que la del caracol. Aunque los datos indican que este recurso estuvo cercano a los límites de sobrepesca (Prada *et al*., 2004), actualmente su inventario se encuentra en una buena condición y permite soportar la pesca comercial (Sladeck-Nowlis *et al*., 2012).

Los datos dependientes de la pesquería muestran que las capturas de langosta se incrementaron significativamente durante la década de los noventa, hasta alcanzar un máximo en 2002, para luego disminuir durante la mayor parte de la década anterior (Gráfico 6). Este aumento generó una mayor presión sobre el recurso y, de hecho, las evaluaciones muestran que los índices de abundancia se redujeron de manera proporcional a los aumentos en las capturas. De acuerdo con Sladeck-Nowlis *et al*. (2012), durante este período

Gráfico 6. Desembarcos de langosta en Seaflower (1979-2011)



Fuente: Sladek-Nowlis et al. (2012).

la biomasa de la langosta se redujo más allá del nivel asociado con el máximo rendimiento sostenible, uno de los factores indicativos de condiciones de sobrepesca.

No obstante, como se puede observar en el Gráfico 6, con la disminución en el esfuerzo pesquero durante la última década hubo una recuperación biológica importante. Diversos factores explican dicha disminución: Castro *et al.* (2009) la atribuyen a la disputa que Colombia y Nicaragua mantienen por algunas zonas de Seaflower, factor que disuade a los pescadores por temor a ser interceptados por navíos en ejercicio de su soberanía[6]. Igualmente, otros argumentos son el aumento en el precio del combustible, la recesión económica en los Estados Unidos (principal destino de la producción nacional de langosta) y la revaluación del peso colombiano en los últimos años (período 2003-2011).

En la pesquería de langosta también se adoptaron medidas dirigidas a incrementar la eficiencia en el manejo del recurso. Entre estas se encuentran el control del tamaño de la cola de las capturas (la talla mínima es de 14 centímetros) y la prohibición de la pesca de hembras ovadas. Igualmente, se establecieron medidas que regulan el esfuerzo pesquero, tales como las temporadas de vedas y la eliminación de buceo autónomo. También, hubo una reducción de las cuotas individuales de pesca y un mayor control sobre el ingreso de nuevos usuarios y compañías.

La adopción de estas medidas permitió contrarrestar la tendencia decreciente en los índices de abundancia del recurso y tuvieron un efecto positivo sobre el estado de la pesquería, lo cual, sumado a los factores externos expuestos en Castro *et al.* (2009), explican la recuperación que esta ha tenido en los últimos años. Sin embargo, Sladek-Nowlis *et al.* (2012) señalan que el buen desempeño reciente de la economía colombiana, y de la latinoamericana, podría significar un nuevo incremento de la demanda asociada con este recurso marino. De hecho, los autores argumentan que en 2011 las capturas estuvieron muy cerca de la cuota global asignada, y que existe una alta probabilidad de que las capturas de 2012 la alcancen o la superen.

En términos generales, las condiciones actuales de la pesquería de langosta en Seaflower son similares a las que se tenían durante los primeros años de la década anterior, cuando la presión sobre el recurso era significativamente mayor. En ese orden de ideas, es necesario tener cautela con su manejo, ya que la pesquería se encuentra funcionando cerca de los niveles correspondientes al

---

[6] Entre 2001 y 2012 existió un conflicto limítrofe entre Colombia y Nicaragua en relación con la soberanía sobre algunas de las islas, cayos y bancos del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual fue dirimido en noviembre de 2012 por la Corte Internacional de Justicia.

máximo rendimiento sostenible, lo cual incrementa el riesgo de que la captura sea mayor a su tasa de crecimiento biológico. En ese sentido, resulta crucial aumentar la precisión de las evaluaciones asociadas con el estado de la biomasa del recurso.

3. Contaminación de los ecosistemas marinos y costeros de San Andrés

El tema de saneamiento básico representa uno de los principales problemas ambientales de San Andrés. Esto se debe a que se trata de un sistema insular lejano, razón por la cual los ecosistemas son especialmente frágiles y susceptibles a la presencia de vertimientos de aguas residuales y a la acumulación de residuos sólidos.

Durante décadas la inadecuada disposición de las aguas residuales ha provocado contaminación hídrica. En la isla la cobertura del servicio de alcantarillado es significativamente baja, alcanzando el 22,7% en 2011, según información del DANE, mientras que en el país dicha cobertura alcanzó el 72,3%. Ante la falta de redes de alcantarillado la mayoría de los habitantes (64%) se ha visto en la necesidad de hacer la disposición final de las aguas residuales mediante pozos sépticos; el resto, directamente en el mar. Además, vale la pena aclarar que el 28% de las fosas sépticas instaladas no cumple con las especificaciones técnicas básicas para este tipo de sistemas de tratamiento[7].

Existen dos impactos ambientales negativos asociados con la forma como se hace esta disposición:

- Cuando el nivel freático tiende a ser alto, los pozos sépticos generan lixiviados que se filtran y contaminan los acuíferos, los cuales representan una de las principales fuentes de agua potable en la isla. Esto afecta la salud pública, ya que incrementa la incidencia de enfermedades de origen hídrico.
- El descargue de aguas residuales al mar genera contaminación, debido a la eutrofización.

Las aguas residuales vertidas directamente en el mar aportan nutrientes y material orgánico que es degradado por las bacterias presentes en el ecosistema, lo que se conoce como residencia o autodepuración, factor que solu-

[7] De acuerdo con información del "Plan de acción de calidad de aguas marinas y costeras de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

ciona el problema de contaminación. No obstante, cuando el aporte es excesivo, hay una proporción de material orgánico que no alcanza a ser degradado. El ecosistema trata de contener dicho exceso con la formación de algas, organismos que se encargan de absorber el exceso de material orgánico, lo que se conoce como eutrofización.

Estudios que han analizado la calidad del agua en San Andrés establecen que la proliferación de algas se explica a partir del exceso de fósforo y nitrógeno (Gavio *et al*., 2010). Dicho fenómeno es un indicativo de contaminación hídrica, factor que disminuye la calidad de las playas, lo que podría tener efectos sustanciales sobre el turismo.

Sin embargo, existen otros impactos ambientales asociados con la eutrofización. Por ejemplo, las algas se encargan de compensar el exceso de fósforo en el mar, alimentándose de este elemento. Al tiempo, representan el primer eslabón de la cadena trófica. Esto implica que los peces, los cuales se alimentan de las algas, ahora contienen un alto grado de fósforo, lo que puede llegar a ser perjudicial para la salud humana, ya que los peces constituyen una de las principales fuentes de alimento de la isla.

Aunque es común creer que los contaminantes son rápidamente diluidos y degradados por el ecosistema marino de la isla, estudios han demostrado que la calidad del agua se encuentra comprometida como resultado de la inadecuada disposición de los residuos líquidos. Por ejemplo, Gavio *et al*. (2010) muestran que en el período 2000-2005 las aguas costeras de San Andrés presentaron concentraciones de fósforo y nitrógeno que estuvieron significativamente por encima de los límites establecidos para aguas no contaminadas en el Caribe.

También, existe evidencia acerca del deterioro de los arrecifes coralinos como resultado del exceso de nutrientes. Según Díaz *et al*. (1995), la proliferación de algas y otros organismos bentónicos filtradores desplazan a los corales en la competencia por el sustrato arrecifal, lo que afecta el crecimiento coralino. Por su parte, Garzón-Ferreira y Rodríguez (2000) indican que en San Andrés los arrecifes monitoreados entre 1998 y 2000 mostraron una tendencia decreciente en su cobertura coralina, la cual se redujo de 27% a 22% en este período. Díaz *et al*. (2000) indican que los arrecifes conformados casi exclusivamente por setos de *Acropora Cervicornis*, que hasta hace un par de décadas estuvieron ampliamente representados en la isla, se encuentran muertos y colapsados hasta el punto de que es considerada una especie rara de arrecife en San Andrés. Finalmente, Díaz *et al*. (1995) estimaron que para toda la plataforma insular de San Andrés cerca de la mitad del coral habría muerto durante la primera mitad de la década de los noventa.

Con el objetivo de solucionar este problema ambiental, durante la segunda parte de la década anterior se construyó un emisario submarino[8] en San Andrés; no obstante, el problema radica en que se encuentra ubicado a una distancia relativamente corta de la isla, pues su extensión es menor a los 500 metros, cuando lo recomendado son entre 2.300 y 3.600 metros para alcanzar una adecuada tasa de degradación (Ludwig, 1988). Y como consecuencia del flujo de las corrientes marinas donde se encuentra ubicada la isla, las aguas residuales tienden a revertir su curso y se devuelven antes de que sean completamente asimiladas y degradadas por el ecosistema. En concreto, se devuelven hacia el sector norte de la isla, la zona de mayor densidad poblacional y donde se encuentran ubicadas las principales playas. Como resultado, se siguen presentando procesos de eutrofización y deterioro de los ecosistemas marinos y costeros (Mancera *et al*., por publicar).

En ese orden de ideas, aunque el emisario submarino representa un avance con respecto a la forma en que se hacía la disposición final de las aguas residuales, debido a su corta longitud no representa una solución definitiva ni eficiente. Esto se agrava por el hecho de que las aguas residuales son vertidas al mar sin tratamiento (Gavio *et al*., 2010).

4. Servicios ambientales en *Seaflower*

Como producto de su funcionamiento, los ecosistemas marinos y costeros de Seaflower prestan servicios ambientales que mejoran la calidad de vida de la población del archipiélago, así como la de los visitantes (De Groot *et al*., 2002; Wunder, 2005). Con el objetivo de tipificar los bienes y servicios ambientales, De Groot *et al*. (2000) los agrupan en cuatro funciones o categorías primarias: regulación, hábitat, provisión y recreación[9]. Empleando dicha tipificación, en el Cuadro 2 se presentan las siguientes funciones, bienes y servicios ambientales identificados en Seaflower.

Los servicios de regulación se refieren al control de la contaminación y del cambio climático. Esto se debe a que el ecosistema tiene la capacidad para asimilar, diluir, filtrar y degradar el exceso de nutrientes y material orgánico que se deriva de la descarga al mar de desechos líquidos y sólidos. Ello mitiga la contaminación hídrica y ayuda a reducir la incidencia de enfermedades

---

[8] Conducto mediante el cual se bombea el agua residual para conducirla a cierta distancia de la costa.

[9] En De Groot *et al*. (2002) los servicios de *recreación* son catalogados como servicios de *información*. No obstante, para mejorar la conceptualización de los servicios en el marco de este trabajo, procederemos a llamarlos de aquella manera.

Cuadro 2. Funciones, bienes y servicios ambientales en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Categoría	Función	Procesos ecosistémicos	Servicios ambientales
Regulación	Mantenimiento de procesos ecológicos esenciales y sistemas de soporte de vida		
	Tratamiento de residuos	Funciones de la vegetación, fauna y flora en la eliminación o degradación de nutrientes y compuestos	Disminución de la contaminación
	Control climático	Retención y almacenamiento de carbono	Mitigación del cambio climático
Hábitat	Provisión de hábitat para animales y plantas salvajes		
	Servicios de refugio	Hábitat para plantas silvestres y animales salvajes	Fuente de biodiversidad
	Servicios de criadero	Espacio para la reproducción	Manutención de especies capturadas con fines comerciales Subsistencia en agricultura y acuicultura de pequeña escala
Provisión	Provisión de recursos naturales		
	Alimentos	Transformación de la energía solar en plantas y animales comestibles	Captura de especies marinas para consumo humano
	Agua	Filtración, retención y almacenamiento de agua fresca (ejemplo: en acuíferos)	Provisión de agua apta para consumo (ejemplo: potable, irrigación y uso industrial)
Recreación	Proporcionar oportunidades para el desarrollo cognitivo		
	Paisaje	Paisajes para uso recreacional	Ecoturismo y deportes al aire libre
	Arte y cultura	Elementos naturales con valor cultural y artístico	Uso de la naturaleza como inspiración en libros, películas, pinturas, folclor, símbolos nacionales, arquictectura y publicidad
	Historia y religión	Elementos naturales con valor espiritual e histórico	Uso de la naturaleza con propósitos históricos o espirituales
	Ciencia y educación	Uso de la naturaleza para propósitos científicos y educativos	Uso de los sistemas naturales para excursiones de los colegios e investigaciones científicas.

Fuente: De Groot (2002); elaboración del autor.

sanitarias. Igualmente, algunos hábitats, como los manglares, tienen una alta capacidad para absorber carbono. Ello contribuye a mitigar los efectos asociados con el cambio climático, una de las principales amenazas para un territorio insular como lo es Seaflower, disminuyendo la incidencia de la erosión que acaba con las playas.

Por otro lado, los servicios de hábitat se refieren al valor de Seaflower como una fuente importante de biodiversidad, ya que se trata de un sitio que

concentra una gran variedad de especies marinas, algunas de ellas endémicas o amenazadas. Con respecto a los servicios de provisión vale la pena mencionar que los ecosistemas marinos han sido la principal fuente de alimento en el archipiélago durante siglos, lo que ha permitido garantizar la seguridad alimentaria de la población. Además, estos proveen agua potable mediante la desalinización del agua marina. Finalmente, pero no menos importante, vale la pena destacar la importancia de los servicios de recreación, pues el archipiélago cuenta con algunas de las playas y arrecifes coralinos más extensos y en mejor estado de conservación en el Caribe. Igualmente, se debe resaltar su contribución al conocimiento científico, ya que en este sitio se han realizado estudios que han permitido conocer mejor el funcionamiento de los hábitats y especies marinas que habitan el archipiélago.

4.1 Importancia de los servicios ambientales

En la actualidad, la cantidad de viajeros que arriba anualmente a la isla es equivalente a seis veces su población[10], lo cual representa una proporción significativamente alta. Un estudio de Castaño *et al*. (2011) reveló que el 76% de los visitantes consideró las playas como un factor decisivo para su viaje a San Andrés, aspecto que demuestra la importancia de estos servicios ambientales para el ingreso departamental. Por tanto, su provisión es crucial para Seaflower, ya que sustentan la base económica de San Andrés: el turismo. Dicha actividad representa la principal fuente de ingresos de la isla, pues genera encadenamientos con otras ramas de actividad económica, como el comercio, hoteles, bares y restaurantes y transporte aéreo, lo que se refleja en la composición económica de la isla. Por ejemplo, en 2010 el comercio aportó el 18% del PIB departamental; los hoteles, bares y restaurantes, el 22%; y el transporte aéreo de pasajeros, el 9%. Sin embargo, la proporción de los ingresos departamentales atribuibles al funcionamiento de estos ecosistemas va más allá, pues también deben ser incluidos los ingresos derivados de la Tarjeta de Turismo[11]. En 2010 los recaudos asociados con este requisito representaron el 7,7% del PIB departamental. De esta manera, se puede afirmar que aproximadamente el 57% del PIB departamental depende del funcionamiento de los ecosistemas marinos y costeros del archipiélago, lo que constituye un porcentaje significativamente alto.

---

[10] En 2010, 429.811 pasajeros llegaron a la isla de San Andrés, cuya población fue de 68.283, según el DANE.

[11] Es una tarifa que los turistas que viajan a Seaflower deben pagar para poder ingresar al archipiélago.

No obstante, la importancia de estos ecosistemas no ha sido asimilada por la población local o por los turistas, ya que la provisión de los servicios ambientales se encuentra en riesgo como resultado de su deterioro. Por ejemplo, la eutrofización derivada del descargue de aguas residuales al mar y la erosión disminuyen la calidad de las playas, lo que pone en riesgo la prestación del servicio de recreación; la sobrepesca, el de provisión de alimento.

En ese sentido, a menos que se asegure la provisión de dichos servicios a largo plazo, los ingresos departamentales podrían disminuir de manera sustancial. Por ejemplo, en el estudio de Castaño *et al.* (2011) se planteó un escenario hipotético a los turistas en el cual las playas se reducen a la mitad como consecuencia de la erosión. Los resultados indicaron que el 60% de los turistas no regresaría a la isla si esto llegase a suceder. De los que regresarían, el 68% no estaría dispuesto a pagar el mismo valor por su visita. Específicamente, estarían dispuestos a pagar, en promedio, el 56% del valor que pagaron durante su última visita. Con base en este escenario contingente, y teniendo en cuenta la importancia del turismo, las pérdidas asociadas con el deterioro de los ecosistemas marinos y costeros podrían llegar a representar hasta el 41% del PIB departamental[12].

5. Sostenibilidad financiera del AMP

Seaflower ha avanzado hacia la protección, conservación y restauración de los ecosistemas marinos y costeros y, por tanto, de los servicios ambientales, mediante el establecimiento del AMP, factor que ha aumentado la eficiencia en el manejo ambiental. Esto se debe a que la creación del AMP representó un compromiso visible por parte del país, ya que se trató de un espacio geográfico claramente delimitado, reconocido y dedicado, mediante disposiciones legales, a garantizar la conservación de la naturaleza y sus servicios ecosistémicos (Dudley, 2008). Ello fue crucial, pues aunque la Unesco declaró al archipiélago como reserva de biósfera, en el país, dicha designación no tuvo el reconocimiento apropiado.

Aunque el AMP significó una mejora en el manejo ambiental de Seaflower, esta se encuentra lejos de poder ser catalogada como eficiente, lo cual puede ser explicado a partir de diversos factores. Van't Hof y Conolly (2002) sostienen que el manejo inefectivo de diversas AMP en el mundo se debe, más que a la falta de compromiso por parte de la autoridad ambiental, a la inadecuada

[12] El cálculo se hace con base en el PIB departamental de 2010 y los ingresos asociados con la tarjeta de turismo correspondiente a 2011.

financiación por parte del país. Específicamente, la insuficiencia de recursos impide a la autoridad ambiental ejecutar sus funciones dentro del AMP, lo que se traduce en ineficacia. De esta forma, no se cumplen plenamente los objetivos ambientales para los cuales el AMP fue establecido.

En ese orden de ideas, resulta crucial que en Colombia se adquiera conciencia acerca de la naturaleza de los costos asociados con la operatividad de un AMP, ya que se trata de un territorio marino. Por tanto, los costos operativos se incrementan de manera significativa con respecto a las áreas protegidas terrestres. En el caso de Seaflower, esto se evidencia si se tiene en cuenta que esta es una de las AMP más extensas del mundo. Por ende, es importante que Coralina, en calidad de autoridad ambiental en Seaflower, reciba la financiación adecuada para administrar el AMP.

En la actualidad, los recursos asignados para el funcionamiento del AMP Seaflower provienen de la formulación de proyectos presentados ante asociaciones internacionales, como el Global Environmental Facility (GEF). No obstante, la financiación del AMP está garantizada hasta 2014, año en el cual culminan los proyectos auspiciados por el GEF. Este factor obliga a Coralina a buscar fuentes alternativas. De esa manera, resulta fundamental adoptar mecanismos que aseguren la sostenibilidad financiera del AMP, más allá de dicho año, ya que sin esta los ecosistemas podrían seguir deteriorándose.

Cuando la provisión de los servicios ambientales se ve amenazada como resultado del deterioro de los ecosistemas, estos se vuelven susceptibles a su cobro (Wunder, 2005). En ese sentido, el pago por servicios ambientales (PSA) representa una buena alternativa para alcanzar la sostenibilidad financiera del AMP. La idea detrás de un PSA subyace en que el uso de los servicios ambientales puede proporcionar rendimientos económicos a los poseedores de tierras donde estos se desarrollan, en este caso a Coralina en calidad de autoridad ambiental. El objetivo de este esquema consiste en que los beneficiarios de los servicios ambientales pacten transacciones directas, contractuales y condicionales con los poseedores, en cambio de que los últimos adopten prácticas que aseguren el manejo eficiente de los ecosistemas (Wunder, 2005).

En Seaflower se pueden identificar tres tipos de compradores de servicios ambientales: i) los turistas, quienes se benefician de los servicios de recreación; ii) los hoteles, aerolíneas, agencias de viaje, de buceo y de deportes náuticos, cooperativas de transporte, y los locales comerciales, que se benefician directamente del turismo (e. g.: perfumerías), y iii) los pescadores industriales.

Los primeros, con sus costos de viaje, muestran su disponibilidad a pagar por estos servicios; los segundos obtienen un beneficio económico directo

derivado de los gastos de los turistas; finalmente, los terceros extraen un recurso natural para su beneficio privado.

Con respecto a los primeros, vale la pena precisar que la adquisición de la tarjeta de turismo equivale a un PSA, pues el turista realiza una transferencia monetaria para poder disfrutar de los ecosistemas de Seaflower, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 47 de 1993, la cual dicta las normas para la organización del departamento, los recaudos asociados con la tarjeta se deben destinar específicamente al mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales.

Sin embargo, los segundos no están pagando por la provisión de los servicios ambientales que sustentan sus ingresos. Esto resulta contradictorio, ya que estos podrían disminuir sustancialmente si los ecosistemas marinos y costeros continúan deteriorándose. Incluso, dicha disminución sería mucho mayor a las pérdidas proyectadas para el PIB departamental como resultado del deterioro de las playas, ya que sus ingresos dependen exclusivamente del turismo.

Por su parte, los pescadores industriales se benefician del funcionamiento del ecosistema mediante los servicios de hábitat, ya que en estos se encuentran las especies marinas que son comercializadas. Estos extraen grandes volúmenes de captura sin ser conscientes de los efectos adversos que ello impone sobre el funcionamiento del ecosistema, ya que cada especie cumple una importante función dentro del mismo, y la sobrepesca afecta este equilibrio biológico.

En todo caso, la idea central del PSA radica en que todos los actores que se benefician del funcionamiento de los ecosistemas de Seaflower contribuyan a la financiación del AMP, pues se trata de un esquema creado para asegurar la sostenibilidad ambiental y, por ende, la provisión de los servicios ambientales.

Tal como lo proponen Van't Hof y Conolly (2002), es probable que hasta el momento dicho objetivo no haya sido conseguido, más que por falta de compromiso por parte de Coralina, por la insuficiencia de recursos necesarios para ejecutar los planes de manejo y de acción dirigidos a alcanzar una administración eficiente del AMP[13].

Con base en lo anterior, para el caso concreto del AMP Seaflower se propone implementar las siguientes acciones, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad financiera del AMP:

---

[13] Para consultar los planes de manejo y de acción asociados con el AMP Seaflower, consúltese www.coralina.gov.co/intranet/index.php?option=com_docman&Itemid=88889127&lang=es

- Incrementar el monto de la tarifa asociada con la tarjeta de turismo. El aumento en el recaudo debe ser trasladado a Coralina para la administración del AMP, ya que actualmente el recaudo derivado de la tarjeta es apropiado por la gobernación departamental. Vale la pena aclarar que se propone incrementar el valor de la tarifa debido a que es poco probable que la gobernación renuncie a una proporción significativa de sus ingresos. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que esta opción solamente es viable si la demanda por los servicios ambientales de Seaflower tiende a ser inelástica.
- Los hoteles, aerolíneas, agencias de viaje, de buceo y de deportes náuticos, cooperativas de transporte, locales comerciales y los demás usuarios locales que se benefician directamente del turismo deben contribuir al PSA; los pescadores industriales, por beneficiarse económicamente de los servicios de hábitat, también lo deben hacer.

Teniendo en cuenta lo anterior, es imperativo que se realice un análisis de la elasticidad de la demanda de los turistas por los servicios ambientales de Seaflower, de tal manera que se determine correctamente el incremento en la tarifa asociada con la tarjeta. Por ejemplo, de acuerdo con Castaño *et al.* (2011), además del pago correspondiente a la tarjeta de turismo, los turistas estarían dispuestos a realizar un único pago de hasta $19.825 de 2011 por la protección y conservación de los ecosistemas del archipiélago. Igualmente, resulta importante conocer la valoración de los servicios ambientales por parte de los usuarios que se benefician directamente de su provisión, de forma que se establezca el valor de su aporte al PSA. Precisamente, este último representa el mayor reto, pues no existe una valoración de los servicios ambientales, factor que dificulta el establecimiento de las relaciones contractuales y las transferencias monetarias[14].

La viabilidad asociada con el establecimiento del PSA subyace en la forma como la autoridad ambiental maneje los recursos. Esto representa un aspecto crucial, ya que, como lo advierte Wunder (2005), el éxito de un PSA radica en la condicionalidad, es decir, en que los compradores paguen y los vendedores cumplan. Por consiguiente, Coralina debe garantizar el manejo eficiente de los recursos derivados del PSA, ya que una vez sobrepuestos los problemas

[14] Debido a esta dificultad, resulta necesario emplear métodos de valoración que aproximen dicho monto. Para tal efecto existen dos tipos de enfoques, los cuales son explicados en detalle en Perman *et al.* (2003), a saber: las metodologías de preferencias declaradas y las de preferencias reveladas. Las primeras indagan directamente por la valoración que cada usuario estima sobre los bienes y servicios ambientales, preguntando por la disponibilidad a pagar por su provisión.

relacionados con el financiamiento del AMP, no habría razón para no alcanzar los objetivos ambientales. Si esto no sucede, dicha entidad carecerá de credibilidad y, por tanto, los compradores no tendrían incentivos para hacer los pagos, ya que habría un incumplimiento de una de las partes involucradas. Por ejemplo, los pescadores industriales perderán sus incentivos al hacer contribuciones al PSA si la pesca ilegal no disminuye, pues estarían incurriendo en costos que no asegurarán la sostenibilidad de sus ingresos.

Adicionalmente, con el recaudo asociado con el PSA, Coralina puede generar alternativas económicas para los poseedores de tierras locales donde se realizan actividades que generan impactos ambientales negativos; como por ejemplo, las amenazas ambientales identificadas por esta entidad, que consisten en las quemas con fines agrícolas y la deforestación y erosión causadas por el pastoreo de ganado. Un PSA podría revertir esa situación si a los dueños de las tierras donde se emprenden estas actividades se les paga con el compromiso de que realicen procesos de reconversión de tierras y desarrollen actividades económicas que no generen impactos ambientales. Para esto la clave subyace en que el monto de la transferencia monetaria, o el beneficio de la conservación, sea mayor al costo de oportunidad asociado con renunciar a sus actividades productivas privadas.

6. Conclusiones

Seaflower ha alcanzado todos los reconocimientos requeridos para ser catalogada como una zona estratégica para el desarrollo sostenible: es una reserva de biósfera, que además fue declarada como área marina protegida (AMP). Evidentemente, se trata de una zona importante desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, la importancia asociada con dicho reconocimiento implica que el país debe asumir grandes responsabilidades en su manejo.

Seaflower es la reserva de biósfera con mayor extensión del mundo, y el 99% de su territorio es marino, factor que implica que su manejo representa[15] todo un reto, no solo para la autoridad ambiental del archipiélago, sino para el país. Tiene la principal AMP de la nación, la cual cuenta con un Parque

[15] Esto se hace mediante el planteamiento de mercados y escenarios hipotéticos. Entre este tipo de metodologías el método de valoración contingente es el más empleado. En el segundo tipo de metodología, la de preferencias reveladas, se analiza el comportamiento de los usuarios en mercados convencionales observables, cuyos bienes y servicios se relacionan con los bienes y servicios ambientales. Esto se hace con el objetivo de inferir el valor de los últimos con base en las decisiones tomadas por los usuarios. Entre este tipo de metodologías, el método de los costos de viaje es el más empleado.

Nacional Natural (Old Providence McBean Lagoon) y dos parques regionales (Johnny Cay y Old Point). Además, su condición insular hace que los ecosistemas sean especialmente frágiles y, en ese orden, que los problemas ambientales tiendan a agudizarse, pues se trata de un espacio confinado y remoto. Ello significa un manejo particular puesto que Coralina, a diferencia de las demás corporaciones autónomas regionales de Colombia, tiene jurisdicción sobre un amplio territorio marino. No obstante, estas características generan una configuración de costos distinta a las demás áreas protegidas de Colombia, pues estos tienden a incrementarse de manera exponencial. En ese orden de ideas, la asignación de recursos para el manejo ambiental en Seaflower debe incorporar estas especificidades. Sin embargo, en la actualidad el AMP, además de no tener asegurada su sostenibilidad financiera más allá de 2014, no cuenta con los recursos suficientes para ejecutar sus planes de acción y de manejo, lo cual representa una amenaza para la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y costeros.

Para garantizar dicha sostenibilidad, en este estudio se recomienda establecer mecanismos económicos, tales como un esquema de pagos por servicios ambientales (PSA), que permitan recaudar los recursos requeridos para manejar el AMP con mayor eficacia. Para ello es fundamental el compromiso de todos los usuarios, tanto locales como externos, que se benefician de la provisión de los servicios ambientales. Esto incluye a los turistas, quienes disfrutan de los servicios de recreación; los pescadores industriales, quienes se benefician de los de hábitat, y los hoteles, aerolíneas, agencias de viaje, de buceo y de deportes náuticos, cooperativas de transporte y demás usuarios, que se benefician del turismo. Con respecto a este último grupo, es importante que consideren el PSA como una inversión que asegura el flujo de ingresos a largo plazo, ya que si los ecosistemas de Seaflower llegan a deteriorarse, ellos estarían entre los principales perjudicados.

Si las autoridades no ejercen un mayor control y vigilancia, los pescadores industriales no tendrían incentivos para realizar contribuciones al PSA, ya que dichos pagos no se traducirían en una disminución de la pesca ilegal.

De la misma manera, para garantizar el funcionamiento del PSA es fundamental que la autoridad ambiental tenga credibilidad entre los usuarios. Esto último revela un problema sustancial, que precisamente se relaciona con el compromiso de todos los actores involucrados y con la financiación adecuada del AMP. Por ejemplo, la autoridad ambiental no cuenta con los recursos suficientes para realizar patrullajes en un área marítima tan inmensa como Seaflower. Esto se debe a que el costo del patrullaje en la zona norte del AMP es significativamente alto, factor que limita las posibilidades de ejercer un control efectivo. Entonces, existe una situación que no representa un óptimo

paretiano, ya que los pescadores industriales serían reacios a contribuir al PSA debido a la falta de eficacia, pero al mismo tiempo la autoridad ambiental no cuenta con los recursos para hacer un control eficaz. Por tanto, la condicionalidad del PSA será uno de los aspectos centrales para mejorar el manejo ambiental en Seaflower.

Finalmente, con base en todo lo analizado en este estudio, se puede concluir que el manejo de Seaflower ha mejorado desde que se estableció el AMP, sin que ello implique que se ha alcanzado la eficiencia, pues sucede todo lo contrario: aún persisten los principales problemas ambientales, como la sobrepesca y la contaminación. Y a pesar de la existencia de leyes que reconocen las particularidades asociadas con un territorio insular como Seaflower, desde el punto de vista ambiental se requieren mayores esfuerzos y compromisos. El problema fundamental subyace en que el desarrollo del archipiélago careció de planificación y sostenibilidad, factor que desencadenó los problemas ambientales. Por un lado, el desarrollo turístico de San Andrés no respetó la capacidad de carga del ecosistema, pues se configuró como un destino turístico masivo. Igualmente, la continentalización de la isla la convirtió, en menos de medio siglo, en una de las más densamente pobladas del Caribe. Por tanto, se debe buscar un modelo de desarrollo que, en lugar de privatizar los beneficios y socializar las pérdidas, promueva el bienestar de la población sin amenazar la subsistencia, a largo plazo, del principal activo del archipiélago: sus ecosistemas marinos y costeros.

Es importante aprender de las lecciones derivadas del manejo ambiental en Seaflower. Esta, como la primera AMP del país, constituye un marco de referencia para la administración de las demás AMP, sobre todo en medio del proceso de establecimiento del Subsistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas en Colombia. Sin embargo, las lecciones también se deben tener en cuenta para el desarrollo de Providencia, cuyo bajo grado de intervención la mantiene con ecosistemas saludables, pero que al mismo tiempo es susceptible de sufrir un deterioro ambiental similar al de San Andrés en caso de que su desarrollo carezca de planificación y sostenibilidad.

Referencias

Aguilera, M. (2010). "Geografía económica del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", *Revista del Banco de la República,* vol. LXXXIII, núm. 995.

Brownell, W.; Stevely, J. (1981). "The Biology, Fisheries and Management of the Queen Conch *Strombus Gigas*", *Maritime Fisheries Services,* vol.43, núm. 7 pp. 1-12.

Burke, L.; Maidens, J. (2005). *Arrecifes en peligro en el Caribe*, Washington, D. C.: World Resources Institute.

Castaño, J.; Lau, W.; Newball, R. (2011). "Servicios ambientales en la Reserva de Biósfera Seaflower: base para el bienestar insular y sostenibilidad a largo plazo del Área Marina Protegida. *La Timonera,* núm.16, pp.39-41.

Castro, E.; Rojas, A.; Prada, M.; Forbes, T.; Lasso, J.; Manrique, M. (2011). *Estado actual de las poblaciones del caracol Strombus gigas en el sector norte del Área Marina Protegida Seaflower,* Colombia.

Castro, E.; Prada, M.; Álvarez, L. (2009). Efectos de la recesión económica y otros factores políticos sobre la pesquería industrial de langosta espinosa en Colombia, *Proceedings of the 62 Gulf and Caribbiean Fisheries Institute,* núm. 62.

Cites (2003). Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre; Examen de comercio significativo de especies del Apéndice II.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina) (2010). *Colombia's Nomination of the Seaflower Marine Protected Area, Archipelago of San Andres, Old Providence and Santa Catalina for Inscription on the World Heritage List,* vol. 1.

De Groot, R. S.; Van der Perk, J.; Chiesura, A.; Marguliew, S. (2000). Ecological Functions and Socio-economic Values of Critical Natural Capital as a Measure for Ecological Integrity and Environmental Health, en Crabbe, P.; Holland, A.; Ryszkowski, L.; Westra, L. (eds.), *Implementing Ecological Integrity: Restoring Regional and Global Environmental and Human Health*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

De Groot, R. S.; Wilson, M.; Boumans, R. (2002). "A Typology for the Classification, Description and Valuation of Ecosystem Functions, Goods and Services. *Ecological Economics*, vol. 41, pp. 393-408.

Díaz, J. M.; Barrios, L. M.; Cendales, M. H.; Garzón-Ferreira, J.; Geister, J.; López-Victoria, M.; Ospina, G. H.; Parra-Velándia, F.; Pinzón, J.; Vargas-Ángel, B.; Zapata, F. A.; Zea, S. (2000). *Áreas coralinas de Colombia,* Santa Marta: Invemar.

Díaz-Pulido, G.; Bula-Mayer, G. (1997). "Marine Algae from Oceanic Atolls in the Southwestern Caribbean (Albuquerque Cays, Courtown Cays, Serrana Bank and Roncador Bank), *Atoll Research Bulletin*, núm. 448.

Díaz, J. M., Garzón-Ferreira, J.; Zea, S. (1995). *Los arrecifes coralinos de la isla de San Andrés, Colombia: su estado actual y perspectivas para su conservación,* Bogotá: Editora Guadalupe.

Dudley, N. (ed.) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland Switzerland: IUCN.

FAO (2012). *Estado de las áreas marinas y costeras protegidas en América Latina* (elaborado por Aylem Hernández Ávila), Redparques Cuba; Santiago de Chile, 620 pp.

Field, B. (2008). *Natural Resource Economics: An Introduction,* Waveland Press: Long Grove, IL.

Flaaten, O. (2010). *Fisheries Economics and Management* (revised), University of Troms.

Forbes, T.; Prada, M.; Castro, E. (2012). "Estado actual del caracol *Strombus gigas* en la zona externa al AMP Seaflower", Colombia.

Forbes, T.; Calderón, J.; Castro, E. (2011). "El caracol pala (*Strombus Gigas*) en la isla de San Andrés y los cayos del sur: distribución y abundancia".

Garzón-Ferreira, J.; Acero, P. (2002). "The Gobiidae Fish from Colombian Caribbean Reefs. IV. The genis Lythrypnus". *Caldasia*, vol 17, núm. 1, pp.95-113.

Garzón-Ferreira, J.; Rodríguez-Ramírez, A. (2000). "Estado de los arrecifes coralinos en Colombia", informe del estado de los ambientes marinos y costeros en Colombia, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).

Gavio, B.; Palmer-Cantillo, S.; Mancera, J. E. (2010). "Historical Analysis (2000-2005) of the Coastal Water Quality in San Andrés Island, Seaflower Biosphere Reserve, Caribbean Colombia", *Marine Pollution Bulletin,* núm. 60, pp. 1018-1030.

Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons", *Science*, vol.162, pp.1243-1248.

Ludwig, R. (1988). *Evaluación del impacto ambiental: ubicación y diseño de emisarios submarinos* (traducido por Salas, H.), Centro de Investigación de Monitoreo y Evaluación y Organización Mundial de la Salud.

Maldonado, J. H. (2008). *Economía de los recursos naturales: aplicaciones desde la economía computacional en la solución de problemas dinámicos.,* Bogotá: Ediciones Uniandes.

Mancera, J. E.; Guerra, L.; Ruiz, S.C.; Malo, M. A.; Pérez, S. P. (por publicar). Evaluación del impacto de los vertimientos del emisario submarino de San Andrés isla sobre las comunidades planctónicas a partir de variables físico-químicas.

Meisel, A. (2005)." La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: panyas, raizales y turismo", en Aguilera, M. (ed.), *Economías locales en el Caribe colombiano: siete estudios de caso, Bogotá,* Banco de la República.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt) (2004). *Agenda ambiental de San Andrés Isla, 2004-2020.*

Perman, R.; Ma, Y.; Common, M.; McGilvray, J. (2003). *Natural Resource and Environmental Economics,* London: Prentice Hall.

Prada, M.; Castro, E.; Taylor, E., Puentes, V.; Appeldoorn, R.; Daves, N. (2009). *Non Detriment Findings for the Queen Conch* (Strombus gigas*) in Colombia*, NOAA Fisheries-Blue Dream Ltd. (eds). San Andrés Island, Colombia, 51 pp.

Prada, M.; Castro, E.; Grandas, Y. (2004). "Is the Industrial Lobster Fishery in the Archipelago of San Andrés, Providencia and Santa Catalina a Resilient Result?", Proceeding of the Gulf and Caribbiean Fisheries Institute, núm. 56.

Roberts, C. M.; McClean, C. J.; Veron, J. E. N.; Hawkins, J. P.; Allen, G. R.; McAllister, D. E.; Mittermeier, C. G.; Schueler, F.W.; Spalding, M.; Wells, F.; Vynne, C.; Werner, T. B. (2002). "Marine Biodiversity Hotspots and Conservation Priorities for Tropical Reefs", *Science,* vol. 295, núm.5558, pp. 1280-1284.

Santos-Martínez, A.; Hinojosa, S.; Sierra, O. (2009). "Proceso y avance hacia la sostenibilidad ambiental: La reserva de la biosfera *Seaflower,* en el Caribe colombiano", *Cuadernos del Caribe*, núm. 13, Universidad Nacional de Colombia.

Sladek-Nowlis, J.; Castro, E.; Prada, M.; Forbes, T.; Bent, H.; Wilson, H. (2012). "Estudio poblacional de la langosta espinosa (*Panulirus Argus*) y recomendaciones técnicas para fijar su cuota anual en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", Reserva de Biósfera Seaflower, Colombia.

Sladek-Nowlis, J.; Castro, E.; Pomares, C.; Prada, M.; Barreto, C.; Bent, H.; Ballesteros, C.; Guardiola, O. (2008). "Recomendaciones técnicas para el establecimiento de la cuota global de langosta espinosa del 2009 en la Reserva de Biósfera Seaflower", reporte técnico, Secretaría de Agricultura y Pesca; Coralina; ICA.

Stoner, A.; Sandt, V.; Boidron-Metairon, I. (1992). "Seasonality in Reproductive Activity and Larval Abundance of Queen Conch (*S. gigas*)", *Fishery Bulletin*, vol. 90, núm. 1, pp. 161-170.

Theile, S. (2001). "Queen conch fisheries and their Management in the Caribbean" (technical report to the Cites Secretariat), Traffic.

Van't Hof, T.; Conolly, E. (2002). "Financial Sustainability Plan for the Marine Protected Area System in the Seaflower Biosphere Reserve", Coralina; The Ocean Conservancy.

Wunder, S. (2005). "Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts", o*ccasional paper series,* núm. 42, Center for International Forestry Research.

TREINTA AÑOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN SAN ANDRÉS: DE LA AUTOSUFICIENCIA A LA DEPENDENCIA FISCAL

Javier Yabrudy Vega

El autor es economista del Banco de la República – sucursal Cartagena. Agradece los comentarios de Adolfo Meisel y del grupo de investigadores del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República en Cartagena; de igual manera, el apoyo como asistente en esta investigación de José Mola, y la información suministrada por la Sección de Finanzas Públicas Territoriales del Banco de la República, sucursal Medellín.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Es claro que las finanzas públicas son el principal mecanismo con el que cuentan los entes gubernamentales para impulsar el desarrollo económico sostenible de un territorio, velando siempre por la existencia de una equidad social que genere bienestar en la comunidad y un ambiente de negocios que propicie al inversionista la confianza en las instituciones gubernamentales mediante reglas claras. Es por ello que su buen manejo se debe convertir en la prioridad de todo administrador de los recursos públicos. Es así como las estadísticas de las finanzas públicas se convierten en el principal instrumento tanto para el análisis fiscal como para el seguimiento y control, todo lo cual conduzca a su manejo eficaz y eficiente.

En el caso de Colombia la Constitución de 1991 inició un cambio profundo en la estructura político-administrativa del país y, en mayor medida, en el territorio insular. No solo fue importante el hecho de que la intendencia de San Andrés se elevara a categoría de departamento, sino también que el proceso de descentralización contemplado en la carta magna le aseguraba un mayor flujo de ingresos por concepto de transferencias, además de una mayor autonomía para la ejecución de su gasto público.

Por tanto, el propósito de este trabajo es presentar la evolución de la situación fiscal y financiera del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre los años 1980-2009, a partir del análisis transversal y longitudinal de la base de datos de ejecuciones presupuestales y estados financieros complementarios de los entes territoriales compilados por la sección de Finanzas Públicas Territoriales del Banco de la República, sucursal Medellín, que utiliza la metodología de clasificación y registro planteada en el Manual de estadísticas de finanzas públicas (revisado) del Fondo Monetario Internacional y las normas presupuestales contempladas en el Estatuto Orgánico General de la Nación.

Este capítulo está compuesto por cuatro secciones, aparte de esta introducción. En la primera se analizan los antecedentes; luego en la segunda se describe el problema. En la tercera se presentan los datos y se muestra la evolución de la situación fiscal y financiera del departamento entre 1980 y 2009. Por último, se plantean las conclusiones y algunas reflexiones finales.

1. Antecedentes

Con el Acto Legislativo 1 del 11 de diciembre de 1968, de iniciativa del gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se promovieron cuatro aspectos, principalmente: democracia, planeación, garantía de las libertades y descentralización, y es precisamente en este último aspecto que se creó, dándole carácter de constitucional, el situado fiscal, cuyos recursos tendrían como destino la financiación de la salud y la educación primaria[1]. Algo que se podría pensar iba en contra del proceso de descentralización inicialmente ideado fue la creación de los fondos educativos regionales (FER) y los servicios seccionales de salud (SSS) que geográficamente se encontraban en cada región, pero cuyas decisiones dependían en gran medida del gobierno central.

En este mismo sentido, la Ley 33 de 1968 implementó un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los gobiernos de los diferentes niveles, recursos que en principio eran de libre destinación, más aún con las leyes 22 de 1973 y 43 de 1975 se les dio destinación específica.

A pesar de la claridad por parte de los gobiernos centrales de la importancia de la descentralización, repetidos intentos por realizar las reformas necesarias solo quedaron en buenas intenciones.

Durante los gobiernos de Alfonso López y Julio César Turbay se presentó una serie de proyectos que pretendían dar estabilidad a las finanzas regionales, reasignar recursos mediante el fortalecimiento de las rentas propias, con un mayor aprovechamiento por parte de las regiones de su potencial tributario, a la vez que se redefinirían las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Aun cuando estas reformas no tuvieron acogida, sirvieron de base para las reformas realizadas en los años ochenta.

A principio de esa década la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales en Colombia (Bird, 1981) hizo recomendaciones para modificar el funcionamiento en el sistema de transferencias nacionales y los mecanismos de financiación de los departamentos y municipios, enfocadas principalmente en la implementación de medidas que permitieran autofinanciar los municipios grandes y el mantener el sistema de transferencias municipales para localidades medianas y pequeñas, siempre y cuando se tomara en consideración un criterio adicional de esfuerzo fiscal.

Durante la presidencia de Belisario Betancur se tomaron las primeras medidas referentes a la descentralización fiscal. En primera instancia se expidió la Ley 14 de 1983, cuya principal finalidad fue fortalecer la estructura

[1] Este acto se reglamentó con la Ley 46 de 1971.

tributaria regional, con la simplificación y racionalización del régimen gravable de los departamentos y municipios. Esta legislación se emitió cuando el gobierno central mostraba un importante deterioro. En segundo lugar la Ley 12 de 1986 (que en cierta manera complementaba a la Ley 14 de 1983) estableció el aumento progresivo en la participación de los municipios en el recaudo del impuesto al valor agregado. De acuerdo con esta ley, las transferencias pasarían de 30,5% en 1986 a 50% en 1993. También aumentó la cantidad de recursos girados por la nación a los municipios, y estableció los rubros a los cuales debían destinarse, a la vez que condicionó el monto de las transferencias al esfuerzo fiscal mostrado en el recaudo del impuesto predial. Cabe destacar que estas normas favorecieron en mayor medida a aquellos departamentos y municipios con mayor densidad poblacional. Estas reformas buscaban, por un lado, descongestionar el presupuesto de la nación de la responsabilidad del gasto regional en épocas de crisis y, por otro, mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público.

La Constitución de 1991, en su artículo 1º, estableció: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general", dándole el carácter constitucional al proceso de descentralización que durante las décadas anteriores experimentó pocos avances. En los artículos 356 y 357 de la constitución política, y las posteriores normas reglamentarias, se establecieron los términos de responsabilidades y recursos, se estructuraron las asignaciones de competencias interterritoriales, se modificó la política del situado fiscal y se definieron criterios para su distribución. Asimismo, se incluyeron reformas al régimen de regalías, destacándose la creación del Fondo Nacional de Regalías (Viloria, 1997: 30). A pesar de que estas reformas aportaron en gran medida al proceso de descentralización, el gobierno central definía aún el destino de los recursos del situado fiscal y trazaba los lineamientos para su distribución.

Más adelante, la Ley 60 de 1993 estableció las funciones que debían tener los departamentos y municipios, al igual que la distribución del situado fiscal y las participaciones; también, definió los criterios que debían cumplir los gobiernos subnacionales para que les fueran asignados los recursos por concepto de transferencias. En 2000 la Ley 617 estableció topes a los gastos de funcionamiento a los diferentes entes territoriales y fijó los requisitos para crear nuevos municipios, a la vez que le permitió al gobierno central otorgar créditos a estas entidades, condicionando su uso de manera exclusiva para efectuar programas de ajuste.

2. Descripción del problema

Durante la mayor parte de la década de los ochenta las finanzas públicas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina presentaron un balance positivo, reflejado en sus continuos superávits, situación que empezó a cambiar para finales de la década, cuando los gastos totales, impulsados principalmente por el aumento en los gastos de funcionamiento, superaron a los ingresos totales en los años de 1988 y 1989, lo que generó déficits de 8,5% y 24% de los ingresos totales, respectivamente. En 1990 resultado de los ajustes realizados en materia de gasto, se logró corregir el comportamiento presentado en los dos años anteriores.

El inicio de los años noventa mostró un nuevo panorama en materia fiscal: el flujo de nuevos recursos y la mayor libertad en el manejo del presupuesto generado por el proceso de descentralización requería el compromiso decidido de la administración departamental. Estos esfuerzos no solo debían centrarse en ejecutar los gastos bajo los principios de eficiencia y racionalidad, sino también en el hecho de implementar medidas que les permitieran aumentar el recaudo de recursos propios; de esta manera, se mantendrían los buenos desempeños logrados en la década anterior. Pero la inestabilidad política de San Andrés durante la segunda mitad de la década de los noventa[2] no permitió alcanzar estos objetivos, pues a partir de 1995 empezó un deterioro en sus finanzas: los gastos superaban los ingresos, producto principalmente del incremento desbordado de los gastos de funcionamiento. La medida para subsanar este continuo déficit fue el recurrir a un mayor endeudamiento, algo que al final profundizó aún más su crisis financiera (Gráfico 1).

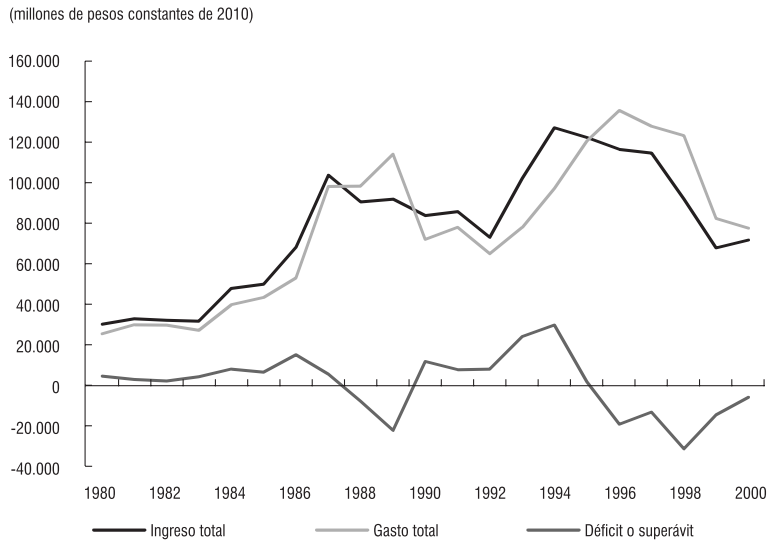
Ante la imposibilidad de poder responder con los compromisos financieros adquiridos, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 15 de diciembre de 1999 suscribió un convenio de desempeño fiscal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP): "con el objeto de adelantar acciones tendientes a la racionalización del gasto de funcionamiento de forma tal que se superara el déficit corriente, que para la fecha alcanzaba los $10.500 millones (de 1999) y se generara un ahorro destinado a la cancelación del déficit acumulado de vigencias anteriores equivalente a $37.000 millones (de 1999), el cual estaba concentrado en la deuda de tipo laboral" (MHCP, 2001:165). Para lograr

---

[2] En solo cinco años San Andrés tuvo seis gobernadores. Dos que fueron elegidos por voto popular no terminaron sus respectivos períodos como gobernadores por malos manejos e irregularidades durante su administración. Los otros cuatro, en cargo de interinidad, en promedio gobernaron solo por seis meses.

este objetivo, la nación le concedió al departamento un crédito de $20.000 millones (de 1999), dirigidos a financiar la reestructuración administrativa, ajustar la planta de personal y liquidar e incorporar al nivel departamental el Instituto de Cultura, el Instituto de Recreación y Deportes y el Fondo de Vivienda Departamental. Pese a los esfuerzos realizados en esta materia, el alto endeudamiento (Cuadro 1) condujo a que en 2001 la administración

Gráfico 1. San Andrés: ingresos totales, gastos totales y déficit o superávit total, 1980-2000



Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

Cuadro 1. San Andrés: acreencias del gobierno departamental y su participación porcentual en el total, saldo a diciembre de 2001

Grupo	Acreencias (en miles de millones)	Participación porcentual
Pensionados y laborales	2.770	3,8
Entidades públicas y de seguridad social	22.101	30,6
Entidades financieras	26.047	36,1
Acreedores varios	21.227	29,4
Total	72.144	100,0

Fuente: MHCP (2001).

departamental, y con la actuación de la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP, suscribiera un acuerdo de reestructuración de pasivos con sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999.

3. Finanzas públicas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

3.1 Los datos

El análisis se hará dividiendo el estudio en tres períodos. El primero, que va desde 1980-1991, trabajará con la información del libro *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*, de Bernal (1990), y la información recopilada por la Sección de Finanzas Públicas Territoriales del Banco de la República, sucursal Medellín. De la primera fuente se tomaron los años correspondientes entre 1980 y 1986 y de la segunda, los años entre 1987 y 1991. Los dos períodos siguientes se encuentran comprendidos entre 1992 y 2000, y de 2001 a 2009, los cuales se trabajarán en su totalidad con la segunda fuente.

El primer período se divide en dos subperíodos: al inicio de la década de los ochenta hasta 1987, lapso en el cual la economía del departamento experimentó un auge, impulsado por la buena dinámica comercial, en especial de la importación de mercancías, las cuales tenían como destino final el interior del país y cuyos beneficios se irrigaban en todo el departamento. Esto se traducía, por un lado, en la generación de empleo e ingresos a la comunidad sanandresana y, por otro, mediante aportes importantes de recursos a las arcas departamentales por concepto del recaudo del impuesto aplicado a las mercancías extranjeras. El segundo subperíodo, que va desde el 1988 hasta 1991, se caracterizó; además de una devaluación acelerada del peso con respecto al dólar, por la implementación de las reformas que conducirían a la apertura de la economía colombiana que le hicieron perder competitividad comercial al puerto libre de San Andrés.

Un segundo período comprende entre 1992 y 2000, en el cual se reflejan los resultados de dos cambios estructurales adelantados en el país que transformaron de manera significativa la composición de las finanzas departamentales. Uno de ellos fue la nueva Constitución Política, que en sus artículos 95, 150, y 345 hasta el 355, introdujo ajustes sustanciales en materia de gasto público y montos de las transferencias, los cuales San Andrés debía desarrollar en su condición de nuevo departamento. El otro fue la apertura económica, que inició a comienzos de los años noventa, con la cual San Andrés perdió la competitividad que hasta ese momento tenía con su modelo económico de puerto libre.

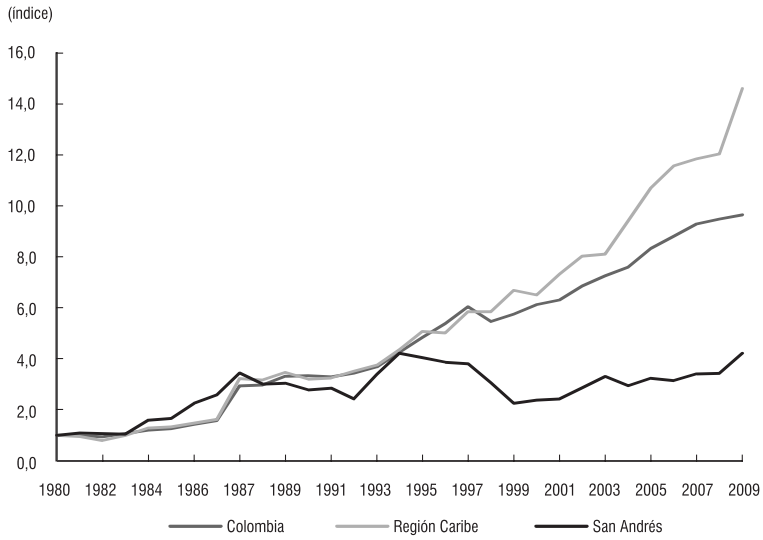
El último período, que va desde 2001 hasta 2009, fue donde se inició el proceso de saneamiento fiscal. En términos reales la reducción de los gastos permitió que durante todo el período se obtuvieran superávits fiscales, destacando lo registrado en 2009, cuando se alcanzó un superávit del 25% del total de los ingresos departamentales.

3.2 Ingresos fiscales

Resultado de las medidas adoptadas a partir de la descentralización fiscal, los ingresos fiscales de los gobiernos centrales departamentales registraron un incremento sostenido, en términos reales, a lo largo de estas últimas tres décadas. Igual comportamiento registraron los ingresos fiscales departamentales, aunque este crecimiento fue muy inferior al registrado por el consolidado de gobiernos centrales departamentales tanto en el ámbito nacional como en la región Caribe (Gráfico 2).

Al analizar la composición de los ingresos fiscales, se encuentra que en estos treinta años los ingresos tributarios del departamento de San Andrés

Gráfico 2. Colombia, región Caribe y San Andrés: índice de variación de los ingresos fiscales, 1980-2009 (ingresos fiscales en *t* / ingresos fiscales en 1980)

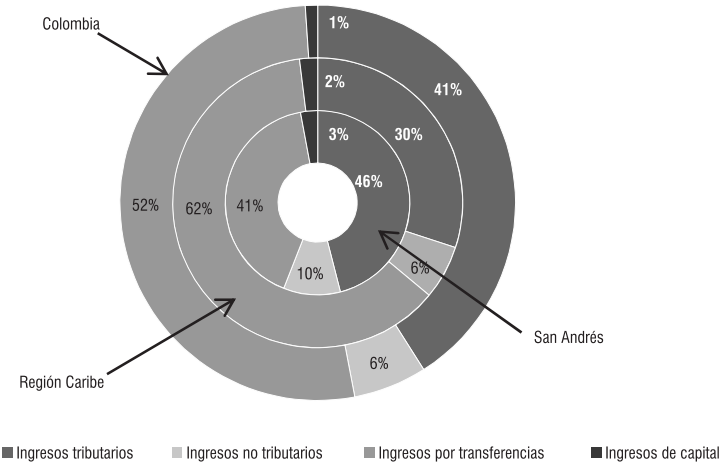


Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

registraron participaciones promedio de 46% del total de los ingresos departamentales, porcentaje superior a la contribución promedio de los consolidados de los gobiernos centrales departamentales de Colombia y los de la región Caribe[3], a la vez que el departamento mostró el porcentaje de participación promedio más bajo por concepto de ingresos por transferencias (41%).

Esta comparación permitiría concluir que el departamento contó con una mayor autonomía fiscal que sus pares, dado en promedio su mayor capacidad de generar recursos propios: 56% de los ingresos totales (Gráfico 3), mas estos resultados son producto de los altos niveles de contribución que presentaban los ingresos tributarios a lo largo de la década de los ochenta y mediados de los noventa.

Gráfico 3. Colombia, región Caribe y San Andrés: participación porcentual promedio de los ingresos fiscales departamentales, 1980-2009



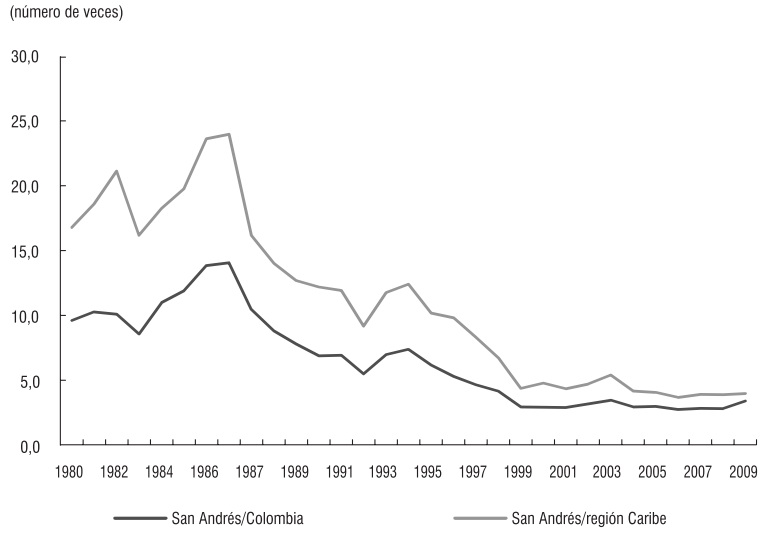
Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

Aunque esta composición se mantuvo estable a lo largo de los tres períodos, no pasó lo mismo con la participación promedio de los ingresos tributarios, la cual presentó un constante decrecimiento, contrario a los ingresos por transferencias.

[3] La región Caribe agrupa los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y el Archipiélago de San Andrés.

Por su parte, en el período 1980-2009 los ingresos fiscales per cápita del departamento, fueron superiores a los de la región Caribe y del país. En promedio, sus ingresos per cápita fueron del orden de $1,47 millones de 2010, mientras que los de la región Caribe y Colombia solo alcanzaron $0,19 y $0,29 millones, respectivamente. Es importante destacar que la relación entre el ingreso per cápita de San Andrés con respecto a la región Caribe y Colombia, se ha venido reduciendo con el paso de los años. Es así como esta relación con respecto a la región Caribe pasó de ser de 16,8 veces en 1980 a 3,4 veces en 2009, mientras que para el promedio nacional pasó de 9,6 veces a 2,6 veces (Gráfico 4).

Gráfico 4. Relación del ingreso fiscal departamental per cápita de San Andrés con el ingreso fiscal departamental per cápita de Colombia y la región Caribe, 1980-2009

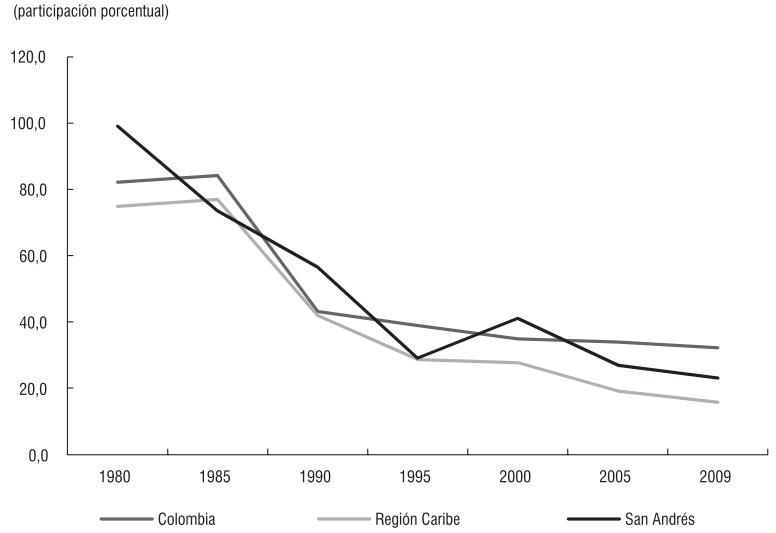


Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

Al analizar el comportamiento de los ingresos tributarios (Gráfico 5), los cuales son la principal fuente de recursos propios, se aprecia una tendencia decreciente en su participación porcentual en el promedio nacional así como en la de la región Caribe y el departamento de San Andrés. La reducción más importante se presentó entre 1985 y 1995, período durante el cual fueron establecidas en el país importantes reformas tanto de carácter fiscal como comercial. En San Andrés los ingresos tributarios, en términos reales, registraron

una tasa promedio de crecimiento anual negativa de 3,2%. A pesar de estas circunstancias, el departamento mantuvo el mayor recaudo de ingresos tributarios per cápita en todo el país.

Gráfico 5. Colombia, región Caribe y San Andrés: participación porcentual de los ingresos tributarios dentro del total de ingresos



Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

Esta importancia relativa del recaudo por concepto de ingresos tributarios en San Andrés se basaba en la actividad comercial y los ingresos fiscales que de ella se derivaban. Las ventajas competitivas brindadas por la condición de puerto libre, la cual le permitió posicionarse como el principal destino de turismo de compra del país, desaparecieron con el proceso de apertura económica. En la década de los ochenta el país registraba los más altos aranceles en el grupo Andino (Hommes, *et al*., 1994). Para algunos bienes de consumos duraderos y no duraderos alcanzaban hasta un 100% de su valor CIF (costo, seguro y flete, por sus siglas en inglés), mientras que en San Andrés se pagaba solo un impuesto local del 10% sobre el valor *CIF* de las mercancías importadas[4], y de manera adicional, un impuesto de salida del 15% sobre el

[4] Este es un gravamen departamental, que se genera al ser ingresadas mercancías extranjeras al departamento Archipiélago de San Andrés. Su porcentaje puede ser modificado por la Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador cuando las circunstancias de mercado lo ameriten.

valor facturado, si estas se dirigían al interior del país. A pesar de lo anterior, el costo conjunto de estos dos impuestos resultaba inferior a lo que se debía pagar si las mismas mercancías se importaban directamente al continente.

Cabe también señalar que este último impuesto del 15%, que correspondía al derecho de llevar las mercancías desde San Andrés al resto del territorio nacional, creó un incentivo para la subfacturación de los productos con el fin de pagar un monto menor de impuesto, a la vez que permitía la salida de un mayor volumen de productos, dada la restricción en la salida de artículos nuevos para uso personal o doméstico hasta por un valor total equivalente a los US$2.500 por pasajero mayor de edad, mientras que correspondía al 50% de este monto para menores de edad.

Al inicio de los años noventa estaba claro que el modelo basado en el proteccionismo de la producción nacional empezaba a mostrar signos de debilitamiento. Por ello, y en el gobierno del presidente César Gaviria, mediante el Decreto 3095 de 1990, se establecen una serie de nuevas políticas comerciales con el fin de modificar los niveles arancelarios y los criterios de desgravación gradual que se iniciarían a partir del 1º de enero de 1992. Para este mismo período San Andrés eliminó el impuesto del 15% que se tenía a las mercancías que eran introducidas al territorio continental, con el fin de aminorar el impacto que producía la desgravación de muchos productos. Sin embargo, seguir con el impuesto del 10% a la importación de mercancías resultó ser una medida insuficiente para mantener la competitividad en la venta de mercancías importadas. Por un lado, el proceso de apertura, que inicialmente se había programado de manera gradual, tuvo que ser acelerado como lo explica Garay (1997), por causa en "el desbalance de la cuenta corriente y las expectativas generadas por la gradualidad de la apertura comercial. Además, con esta medida se pretendía eliminar la incertidumbre y se evitaba el aplazamiento de las decisiones de inversión por parte de los agentes económicos". De esta manera, muchas de las mercancías que se importaban directamente al país vieron reducidos sus aranceles de manera significativa. Al anterior hecho se suma la mayor capacidad financiera de las grandes cadenas comerciales del país, que les permitía realizar compras en volúmenes muy superiores frente a los de los comerciantes de las islas, con lo que los grandes almacenes obtenían precios más bajos y mejores servicios posventa, dejando en desventaja a los comerciantes de la isla, quienes iban perdiendo la competitividad que por muchos años les brindó la condición de puerto libre.

Todos estos cambios obligaron a redefinir el modelo de desarrollo económico de San Andrés, que pasó de una economía basada en el comercio a una economía que giraría en torno del turismo. En este nuevo contexto fue clave brindar a los inversionistas del sector turístico las condiciones favorables que

en materia tributaria les permitieran ser atractivos para el desarrollo y afianzamiento del sector. Esto generó cambios profundos en la estructura de los ingresos públicos. Es así como los ingresos tributarios pasaron de contribuir en 1980 con el 99% de los ingresos fiscales totales del departamento, a solo un 23,1% en 2009. El cambio más importante se presentó en el rubro de otros[5], que constituía el 97,4% de todos los ingresos del departamento, y que desde 1986 su participación inició una caída sostenida, la cual se profundizaría después de implementado el proceso de liberalización económica en 1991 (Anexo 6).

El recaudo por este concepto perdió el primer lugar como principal fuente de recursos fiscales a mediados de la década de los noventa por cuenta del cobro de la tarjeta de turismo[6], dado el creciente volumen de visitantes que llegaba a las islas. El Gráfico 6 muestra la evolución de la contribución de los diferentes ingresos tributarios del departamento a lo largo de todo el período. El ítem de otros impuestos tributarios, que incluye el impuesto a las mercancías extranjeras, es el que presenta la mayor reducción (más del 50%) entre 1980 y 2009, al igual que se destaca la importancia de rubros como el de timbre, circulación y tránsito, y el de sobretasa a la gasolina, que producto de las disposiciones contenidas en la Ley 488 de 1998 lograron aumentar su participación sustancialmente.

3.3 Gasto público

3.3.1 Situación fiscal

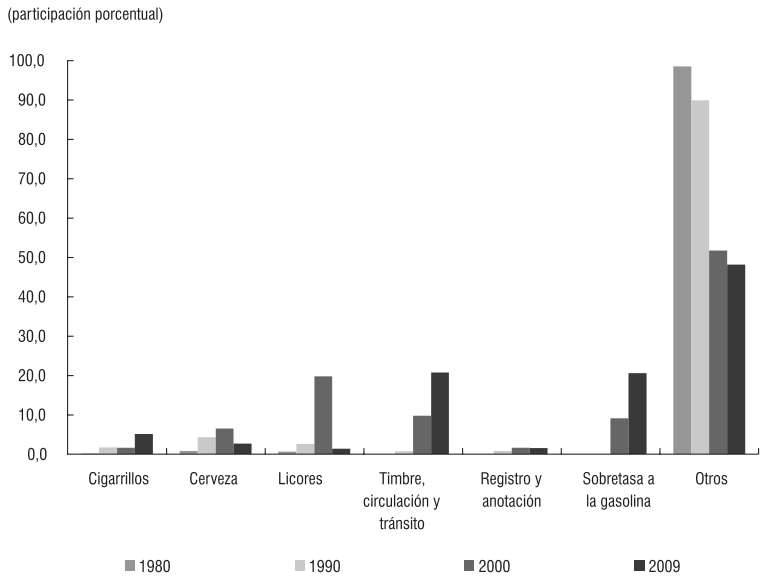
Al igual que lo ocurrido con los ingresos, entre 1980 y 2009 los gastos fiscales registraron aumentos en términos reales. Ahora bien, cabe señalar que los incrementos experimentados por estos en el departamento fueron inferiores a lo registrado por el total nacional y por la región Caribe. Mientras que en San Andrés los gastos totales se multiplicaron por 3,7, en el agregado de

---

5 El rubro otros incluye los provenientes de juegos permitidos, espectáculos públicos, delineación urbana, utilización de vías, degüello de ganado, avisos y propaganda, y otros. Para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina incluía, adicionalmente, el recaudo por importación de mercancías.

6 Impuesto creado mediante el Decreto 2762 de 1991, el cual establece en el artículo 14 lo siguiente: "Los que deseen visitar el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en calidad de turistas, deberán: a) Obtener la tarjeta de turista, mediante procedimientos expeditos, a través de las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de las líneas aéreas u oficinas de transporte marítimo de pasajeros; b) Presentar a los funcionarios competentes, al momento del arribo al territorio insular, la tarjeta que los identifica como turistas".

Gráfico 6. San Andrés: evolución de la composición porcentual de los ingresos tributarios, 1980, 1990, 2000 y 2009



Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

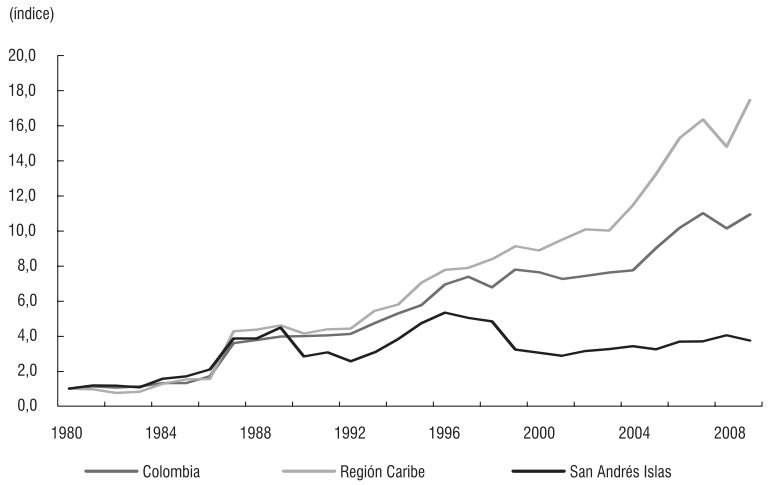
departamentos de Colombia lo hicieron por 10,9 y en la región Caribe, 17,4 (Gráfico 7).

En cuanto a la participación de los diferentes gastos, se encontró que en promedio los de funcionamiento absorbieron la mayor porción del gasto público, siendo la remuneración al trabajo el rubro con la mayor contribución (Gráfico 8).

Por su parte, el gasto público per cápita del departamento se ubicó en principio muy por encima del gasto público per cápita promedio de los gobiernos centrales departamentales de la región Caribe y del país (Gráfico 9), mas esta brecha se ha ido cerrando a lo largo de estos treinta años. Es así como en 1980 la relación gasto per cápita San Andrés/región Caribe y San Andrés/Colombia, era 19,2 veces y 9,3 veces, pero para el último año estas relaciones se redujeron a 3,4 veces y 2,6 veces, respectivamente.

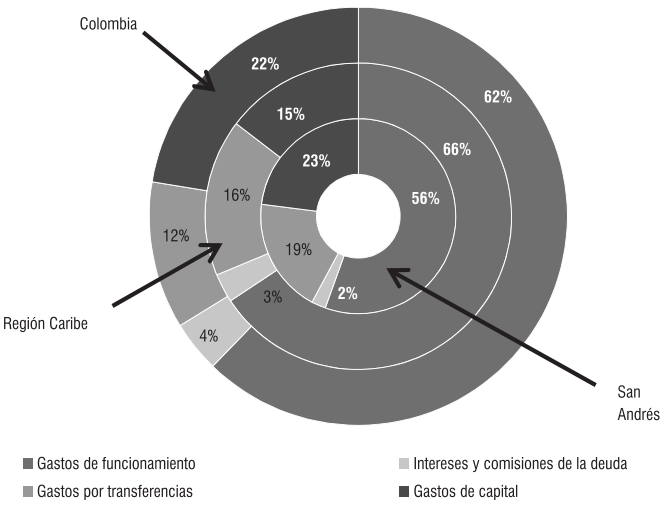
Adicionalmente, a lo largo de estos años se destacaron dos períodos donde la relación de gastos per cápita registró sus mayores niveles. El primero, entre 1986 y 1989, donde los gastos totales crecieron a una tasa promedio anual de 29%, impulsados por los gastos de funcionamiento que tuvieron promedios anuales de 60% y, el segundo, que se extiende desde 1993 hasta 1998, en el

Gráfico 7. Colombia, región Caribe y San Andrés: índice de variación de los gastos, 1980-2009



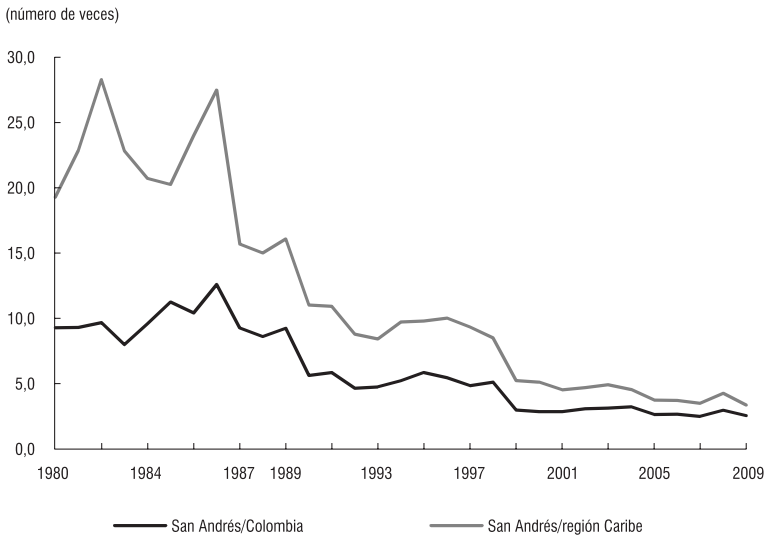
Índice de variación de los gastos = gasto en t/gasto inicial (1980).
Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

Gráfico 8. Colombia, región Caribe y San Andrés: participación porcetnual promedio de los gastos, 1980-2009



Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

Gráfico 9. Relación entre el gasto público per cápita de San Andrés y el gasto público per cápita de Colombia y de la región Caribe, 1980-2009



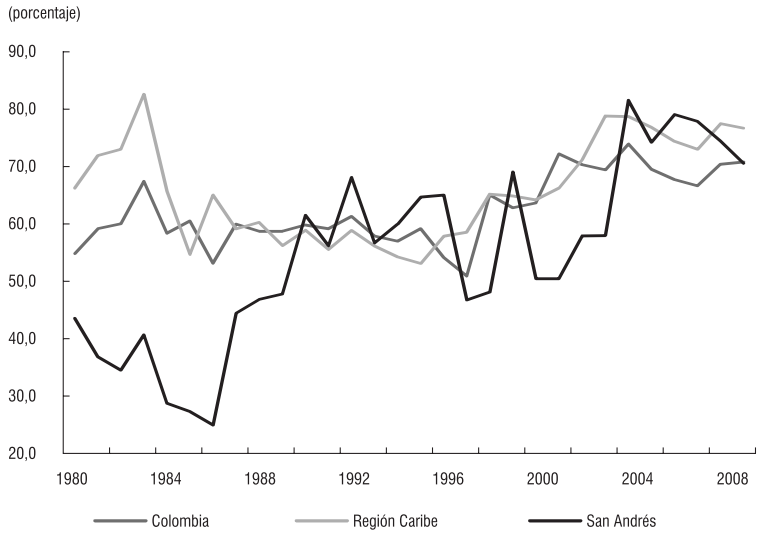
Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

cual los gastos totales se expandieron a una tasa promedio anual de 10%, sustentada en el aumento de los gastos de capital, que en promedio fueron anualmente del 21%.

Los gastos de funcionamiento (Gráfico 10) experimentaron crecimientos en su participación dentro de los gastos totales. Es así como pasaron de contribuir con el 40,3% en 1980 al 70,4% en 2009, lo que significó un aumento de 30,1 puntos porcentuales (pp). Similar situación se experimentó tanto en el agregado regional (10,4 pp) como el consolidado de los departamentos del país (16 pp), aunque dichos incrementos fueron muy inferiores a los registrados en el departamento.

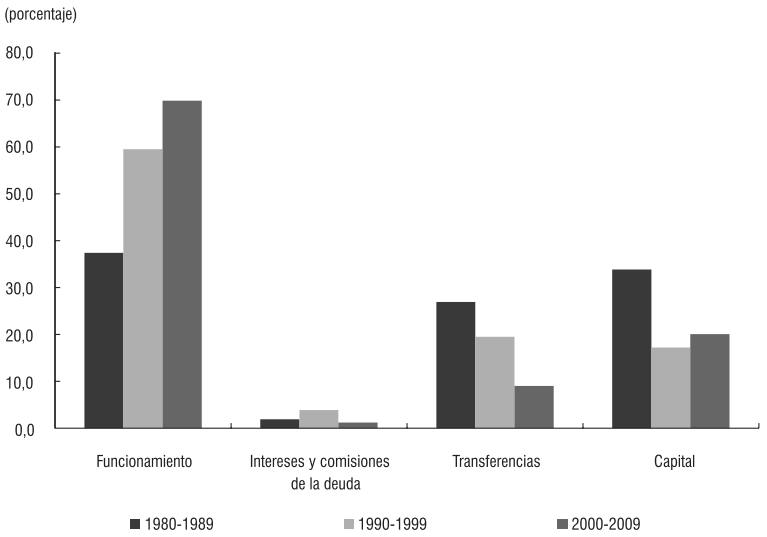
En el Gráfico 11 se registra la participación porcentual promedio de los gastos por década. Se aprecia claramente el crecimiento en la participación de los gastos de funcionamiento en San Andrés Isla, sobre todo a partir de mediados de los años ochenta, producto, a su vez, del aumento en los gastos en la remuneración al trabajo. La mayor participación que tuvieron los gastos de funcionamiento dentro del total del gasto público departamental, ocurrió a costa de sacrificar partidas tanto en los gastos por transferencias como en los gastos de capital, lo que implicó una caída en la inversión.

Gráfico 10. Colombia, región Caribe y San Andrés: evolución de la participación porcentual de los gastos de funcionamiento dentro del total de gastos



Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

Gráfico 11. San Andrés: evolución de la composición porcentual promedio de los gastos fiscales, 1980-1989, 1990-1999 y 2000-2009



Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

3.3.2 *Por finalidad del gasto*

Para el análisis por finalidad del gasto solo se cuenta con información del período 1987-2009. Durante estos años se observa que el promedio de los gastos por servicios públicos generales, en los cuales se encuentran los gastos por administración general, son los de mayor participación en el departamento de San Andrés, promedio que supera la contribución que este rubro tuvo en el agregado tanto de los departamentos de la región Caribe como de Colombia. Esto como resultado de la participación de los gastos de funcionamiento dentro los gastos totales del departamento, contrario a lo registrado en los gastos en educación, que tienen una contribución comparativamente menor (Cuadro 2). A pesar de ello, y acorde con estudios realizados por el Ministerio de Educación Nacional, el departamento de San Andrés registra los niveles de analfabetismo más bajos y una de las tasas de cobertura educativa más altas de todo el país (MEN, 2007). Entre tanto, algunos gastos registraron tasas de crecimiento inferiores a las de la región Caribe y del país.

Cuadro 2. Colombia, región Caribe y San Andrés: gasto público, 1987-2009 (participación porcentual promedio)

	Colombia	Región Caribe	San Andrés
Servicios públicos generales	22,7	25,6	42,4
Educación	43,1	42,1	18,9
Sanidad	9,7	12,6	16,7
Seguridad, asistencia y bienestar social	1,1	1,0	0,9
Vivienda y ordenación urbana y rural	1,9	1,6	1,6
Otros servicios sociales a la comunidad	1,3	0,9	1,8
Servicios económicos	12,4	8,4	10,4
Otras finalidades	7,8	7,8	7,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

3.4 Período 1980-1991

Desde el inicio de los años ochenta y hasta 1987 las finanzas públicas del departamento experimentaron un desempeño destacado, resultado de la buena dinámica en la actividad comercial y los recaudos que de ella se derivaban. Durante

ese lapso los ingresos fiscales del departamento superaron a los gastos fiscales, a pesar de que los ingresos crecieron a una tasa anual promedio (14,5%) inferior a la registrada por los gastos totales, que para el mismo período lo hicieron en 16%.

Los buenos resultados de la administración departamental se vieron afectados en 1988 y 1989, como resultado del aumento constante exhibido por los gastos de funcionamiento y los gastos de capital desde 1986, lo cual generó el posterior déficit fiscal[7]. Lo peor de esta situación se encontró al analizar los datos por finalidad de gasto, hallando que dicho déficit está acompañado de una reducción tanto en los gastos de educación como en los gastos destinados a salud, que entre 1987 y 1991 registraron una tasa de decrecimiento anual promedio de 7,1% y 5,1%, respectivamente. Para contextualizarlo, durante este mismo período mientras que los gastos de servicios públicos generales[8] del agregado de los gobiernos centrales departamentales participaban con el 25,4% del total del gasto, en San Andrés esta cifra alcanzaba el 45,7%, lo cual indicaba que casi la mitad era destinada al pago de nómina. Caso contrario ocurría con los gastos destinados a educación, que para este período, en promedio, contribuían con el 14,7% del gasto público, muy inferior a los porcentajes registrados tanto en el consolidado de los departamentos de la región Caribe (35,3%) como de Colombia (46%). Este porcentaje de gasto en educación, que comparativamente resulta bajo, ocurrió por las diferencias en los niveles de cobertura educativa existentes al inicio del proceso de descentralización en el país. En tanto que en las demás regiones los esfuerzos se centraron en aumentar los niveles de cobertura, el departamento de San Andrés contaba para esta época con una de las tasas de cobertura educativa más altas de Colombia, por tanto la inversión dirigida al sector educativo no fue la prioridad para la administración departamental.

Como se mencionó, en estos doce años, las finanzas departamentales registraron un destacado desempeño. Gran parte de este resultado se debe a la buena dinámica de los ingresos fiscales que, a pesar de mostrar un relativo estancamiento al inicio del período, logró iniciar una senda creciente para mediados de la década de los ochenta, lo que le permitió alcanzar un crecimiento promedio anual del 10%[9]. Estos resultados se obtuvieron por los aumentos sustanciales en los montos percibidos mediante las transferencias

---

7 Para el año 1989 el déficit total representaba el 24% de los ingresos totales.

8 En este se incluyen los gastos de administración general, los cuales corresponden en su mayoría a pago de nómina.

9 Los ingresos aumentaron en términos reales entre 1980 y 1991 un 284%.

de la nación dirigidas, principalmente, para mejorar la infraestructura de servicios públicos y vías que para el inicio de la década era muy deficiente. Este flujo considerable de recursos hizo que entre 1983 y 1984 se observara un aumento sin precedentes por este concepto: entre estos dos años las transferencias de la nación aumentaron en términos reales en más de 2.200%. De manera complementaria, la fuerte devaluación experimentada por el peso colombiano impulsó de manera significativa el recaudo del impuesto a las mercancías importadas, dado su carácter *ad valorem*.

Para este período es claro que los impuestos tributarios fueron la principal fuente de ingresos fiscales del departamento (Cuadro 3 y Gráfico 12), participando con un promedio del 76% del total de los ingresos fiscales, seguidos de los ingresos por transferencias, los ingresos no tributarios y los ingresos de capital. Mas esta cifra es el resultado de la importancia que estos ingresos tuvieron en los primeros años de la década de los ochenta, cuando la contribución promedio de los ingresos tributarios alcanzó a ser del 97% de los ingresos totales.

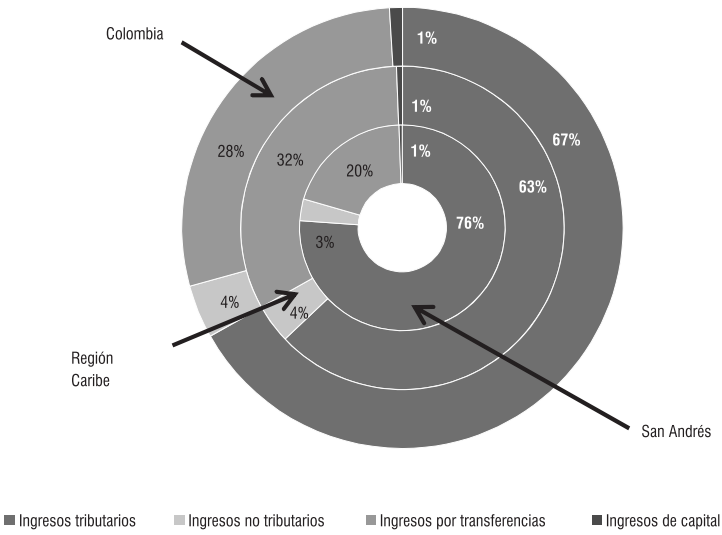
Cuadro 3. San Andrés: variación porcentual anual de los ingresos totales, corrientes, tributarios, no tributarios, por transferencias y de capital, 1980-1991

Años	Totales	Corrientes	Tributarios	No tributarios	Transferencias	Capital
1980-1981	8,8	8,8	6,0	297,6	n. a.	n. a.
1981-1982	-2,3	-2,3	0,5	-76,8	n. a.	n. a.
1982-1983	-1,5	-1,5	-3,5	25,3	n. a.	n. a.
1983-1984	51,4	51,4	7,5	96,9	2.299,6	n. a.
1984-1985	4,2	4,2	11,1	277,9	-24,7	n. a.
1985-1986	36,3	36,3	54,9	-43,8	-8,4	n. a.
1986-1987	14,3	14,3	14,3	86,6	4,3	n. a.
1987-1988	-12,7	-8,9	-12,6	3,1	-1,7	-82,6
1988-1989	1,4	2,5	-8,0	24,3	21,3	-100,0
1989-1990	-8,8	-8,8	-11,2	-17,6	-3,4	n. a.
1990-1991	2,3	2,3	-4,6	35,2	8,2	n. a.

n. a.: no aplica.
Fuentes: Bernal (1990; para 1980 – 1986) y Banco de la República (s.f.; para 1987 – 1991); cálculos del autor.

La consolidación del proceso de descentralización tuvo un alto impacto en la composición de los ingresos fiscales del departamento. Es así como para el final del período los ingresos tributarios, que aún se mantenían como la principal fuente de ingresos, contribuían con solo el 56,7% de los ingresos fiscales. Esta pérdida considerable en la participación de los ingresos ocurrió

Gráfico 12. Colombia, región Caribe y San Andrés: participación porcentual de los ingresos, 1980-1991



Fuentes: Bernal (1990; para 1980 – 1986) y Banco de la República (s.f.; para 1987 – 1991); cálculos del autor.

por el cada vez más importante papel que tenían las transferencias de la nación (40%), las cuales al inicio de este período no registraron ningún tipo de aporte a los ingresos fiscales del departamento (Anexo 2).

A la vez que se transformaba la composición de los ingresos fiscales en el departamento debido a los cambios derivados de la descentralización, los ingresos tributarios igualmente empezaron a presentar ajustes frente a la transición que se avecinaba con la implementación del proceso de apertura. Es así como en el rubro de *otros*, en el cual se registraba el impuesto del 10% a la importación de mercancías extranjeras y el impuesto del 15% al ingreso de las mercancías importadas al territorio continental, se empezó a registrar una pérdida año tras año en su participación desde 1984.

Por otro lado, para este mismo período, los gastos fiscales del departamento crecieron a una tasa promedio anual de 10,7%, cifra inferior al promedio registrado por el consolidado de administraciones departamentales tanto de la región Caribe como del total nacional, los cuales alcanzaron tasas de crecimiento de 14,4% y 13,5%, respectivamente. En cuanto a su composición, se encontró que en este período los gastos de funcionamiento en San Andrés registraron una contribución promedio inferior a lo mostrado por el resto de

departamentos del país. Esto permitió que el departamento pudiera disponer de una mayor cantidad de recursos públicos, en términos relativos, destinados a adelantar la construcción de obras que demandaba la naciente industria turística, que veía en la deficiente infraestructura de servicios públicos y vías los mayores obstáculos para su desarrollo y consolidación.

Este hecho se observa de manera clara al comparar la inversión per cápita realizada por este concepto en el departamento de San Andrés y el consolidado de las administraciones departamentales tanto de la región Caribe como del país. Durante estos doce años el departamento realizó un gasto de inversión per cápita trece veces superior al del conjunto de administraciones departamentales del país, mientras que esta relación fue 34 veces superior al de la región Caribe. Entre 1982 y 1987 las diferencias fueron más marcadas, pues en estos años se adelantaron, entre otros proyectos, la expansión del sistema eléctrico, la construcción de proyectos habitacionales y la ampliación y mejoramiento de la malla vial.

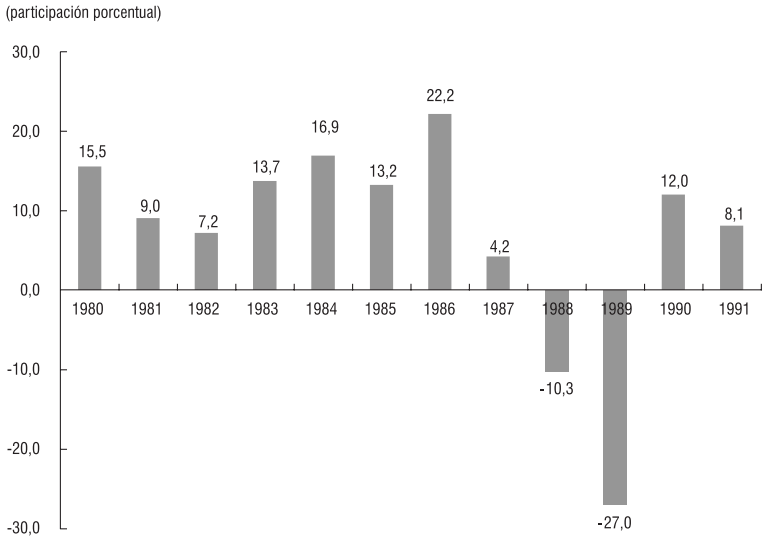
El buen manejo dado al gasto durante la mayoría del período se vio truncado por el excesivo crecimiento en los gastos de funcionamiento, que entre 1988 y 1991 exhibieron a una tasa promedio anual de 16,9%. Sin duda, los gastos por remuneración al trabajo fue el rubro que mayor incidencia tuvo en este comportamiento, y de no haberse realizado los ajustes en esta materia, se hubiera generado un continuo déficit fiscal del departamento (Gráfico 13).

3.5 Período 1992-2000

Como se mencionó, el inicio de la década estuvo marcado por cambios fundamentales que tuvieron repercusiones importantes tanto en la economía como en las finanzas públicas del departamento. El nuevo entorno que planteaban las reformas fiscales, que tenían como principal objetivo el descentralizar y democratizar el gasto público mediante la reasignación de responsabilidades en el gasto por parte de los entes territoriales y el ajuste en el sistema de transferencias vigentes, se convertía en un reto para el naciente departamento[10], a la vez que le exigía un nivel de madurez institucional para que las tareas asignadas no desbordaran su capacidad. Este punto lo destacan Iregui *et al.* (2001), cuando afirman que, entre 1990 y 1999, se evidenció un deterioro en las finanzas, tanto del gobierno central como los gobiernos territoriales. Mientras que el déficit fiscal de estos últimos pasó de 0,3% PIB a 0,6% PIB en este período, el déficit del gobierno central pasó de 1,0% del PIB a 6,8% del

[10] Reformas que quedaron consagradas en la Constitución de 1991 y en la Ley 60 de 1993.

Gráfico 13. San Andrés: relación del superávit o déficit fiscal con respecto a los ingresos totales, 1980-1991

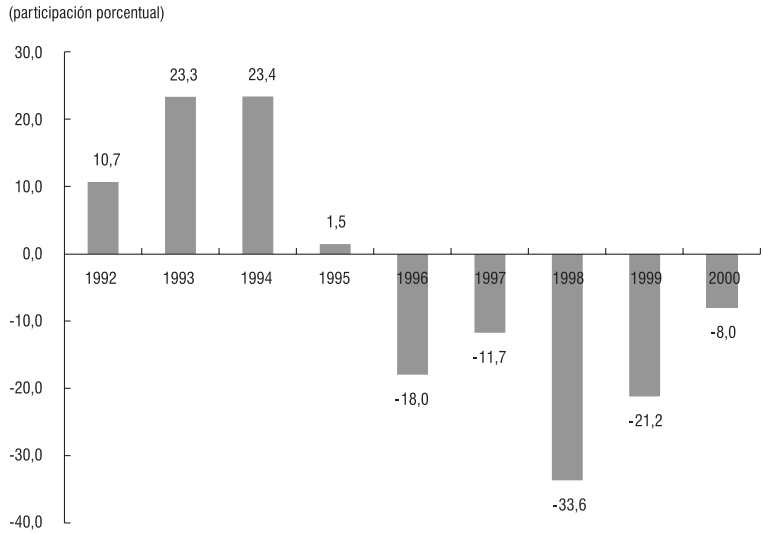


Fuentes: Bernal (1990; para 1980 – 1986) y Banco de la República (s.f.; para 1987 – 1991); cálculos del autor.

PIB, por lo cual se planteó el interrogante de si el nuevo esquema institucional generó incentivos perversos que explican este deterioro. Esta afirmación se aplica a la administración departamental, que parece no haber estado preparada para asumir la responsabilidad de manejar recursos bajo los principios de focalización y eficiencia. Es así como, luego de haber tenido un buen cierre fiscal en el período anterior, el departamento inició un deterioro paulatino de sus finanzas, el cual se agudizó en 1996, año a partir del cual los resultados obtenidos son continuos déficits que se extienden hasta principios del nuevo siglo (Gráfico 14).

Las cifras indican que los nuevos recursos recibidos por concepto de transferencias incentivaron en cierta manera la pereza fiscal por parte de la administración departamental, porque durante este período se sacó adelante únicamente un proyecto importante que condujera a la generación de recursos propios, como fue la implementación de la tarjeta de turismo, amparada en el Decreto 2762 de 1991. Esta permitió crear una nueva fuente de ingresos para el departamento, el cual fue ganando importancia con el paso de los años, en la medida en que el territorio se afianzaba como uno de los destinos turísticos más importantes en el país.

Gráfico 14. San Andrés: relación del superávit o déficit fiscal con respecto a los ingresos totales, 1992-2000

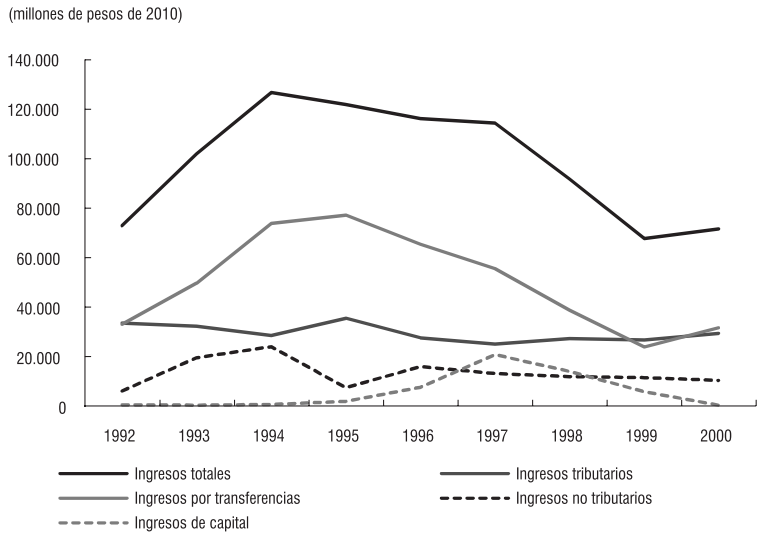


Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

Durante este período los ingresos fiscales del departamento registraron, en términos reales, una tasa promedio anual decreciente de 0,2%. En los primeros dos años, y resultado del flujo de recursos recibidos por concepto de transferencias, los ingresos se expandieron a una tasa anual promedio de 31,9%, presentando un quiebre de esta tendencia en 1994, año a partir del cual se inició un constante decrecimiento de los ingresos fiscales hasta caer en 1999 a montos similares a los registrados por este concepto en 1986 (Gráfico 15). En resumen, la composición de los ingresos fiscales durante estos años se caracterizó en especial por tres aspectos, la creciente dependencia de los recursos recibidos por las transferencias, la pérdida relativa de importancia de los ingresos tributarios (con respecto a la década de los ochenta) y el posicionamiento de los ingresos no tributarios como una fuente importante de recursos fiscales, siendo el rubro de otros ingresos no tributarios el más importante[11].

[11] Comprende los ingresos definidos como *no tributarios* y que no correspondan a ingresos por concepto de la propiedad o a los ingresos por servicios y operaciones. Se incluyen los ingresos por concepto de *otras tasas, vigencias anteriores* e *ingresos sin especificar*, entre otros.

Gráfico 15. San Andrés: evolución de los ingresos totales, tributarios, no tributarios, por transferencias y de capital, 1992-2000



Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

Lo expuesto podría hacer pensar en la existencia de una correlación negativa entre los ingresos por transferencias y los ingresos propios: a mayor monto de transferencias recibidas menor el esfuerzo fiscal por parte de la administración departamental. Sin embargo, en este período se observa una correlación positiva (0,37), lo cual indica que en la medida en que los ingresos por transferencias aumentaban, los ingresos propios igualmente lo hacían.

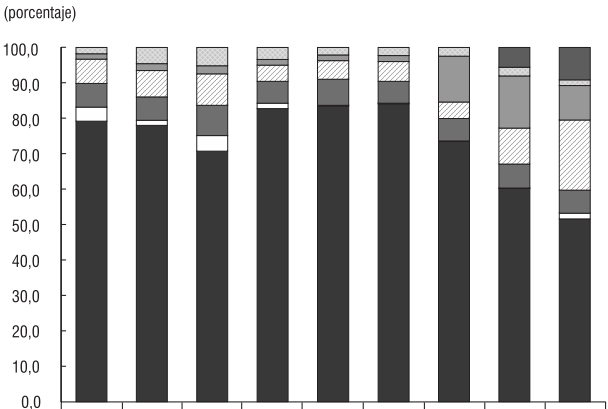
Sin lugar a dudas el proceso de apertura económica hizo perder a la isla uno de sus principales atractivos, como lo era su ventaja comercial. Esta pérdida de competitividad condujo a una caída importante en el recaudo que por concepto del impuesto a las mercancías extranjeras recibía el departamento y, para el período anterior, alcanzaron a contribuir con el 98% de los ingresos totales[12]. A pesar de la fuerte reducción que experimentó el recaudo por impuesto a las mercancías extranjeras, para el año 2000 este aún se mantenía como el impuesto tributario con la mayor contribución (28,4%) al total.

Un aspecto coyuntural impulsó el recaudo del impuesto a los licores para este mismo año, cuando mediante de una ordenanza se decretó el aumento

[12] El impuesto a las mercancías extranjeras está incluido en el rubro de *otros*.

en tasas que por este concepto debían pagar los licores importados. Al final de este año y luego de varias demandas interpuestas por los importadores de licores, se logró su derogación. Un último aspecto por destacar en este período es la buena dinámica en el recaudo en la sobretasa a la gasolina, la cual empezó a cobrarse a partir de 1999, posicionándose como una fuente de ingresos importante para las finanzas departamentales (Gráfico 16).

Gráfico 16. San Andrés: evolución de la contribución porcentual de los ingresos tributarios, 1992-2000



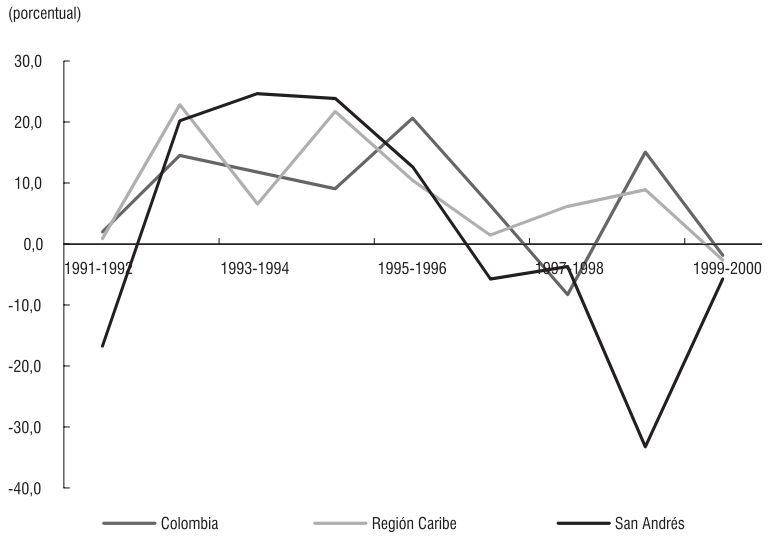
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sobretasa a la gasolina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	9,1
Registro y anotación	1,7	4,5	5,2	3,4	2,1	2,3	2,4	2,5	1,6
Timbre, circulación y tránsito	1,5	2,0	2,3	1,6	1,6	1,6	13,0	14,7	9,7
Licores	6,8	7,4	8,9	4,5	5,2	5,6	4,7	10,2	19,7
Cerveza	6,7	6,6	8,5	6,2	7,4	6,2	6,3	6,7	6,5
Cigarrillos	4,0	1,5	4,4	1,5	0,2	0,2	0,1	0,2	1,6
Otros	79,2	78,0	70,8	82,8	83,5	84,1	73,6	60,2	51,7

Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

En cuanto al gasto fiscal, durante la primera mitad de la década de los noventa se presentó un aumento importante en el gasto público departamental, mostrando un crecimiento promedio del 20% anual, atribuido en gran medida al desbordado aumento en los gastos de funcionamiento. Ello sin duda afectó de manera significativa las finanzas públicas departamentales y las condujo al descalabro para el final de este período (Gráfico 17).

Las directrices de las reformas fiscales incluidas en la Constitución de 1991, que argumentaban la necesidad de democratizar el gasto público, parecen no

Gráfico 17. Colombia, región Caribe y San Andrés: variación anual en términos reales de los gastos, 1991-2000



Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

haber resultado del todo ciertas en el sentido en que el sistema de transferencias, con la creación de los SSS y los FER, que eran entidades descentralizadas que manejaban los recursos destinados a salud y educación en los entes regionales, seguían manejando un alto porcentaje de los recursos girados a los entes territoriales. Al compararlo con el período anterior, el departamento aumentó el gasto promedio de funcionamiento a costa de sacrificar el gasto de inversión, el cual redujo su contribución en 16 pp, llegando a representar para el año 2000 tan solo el 4,4% del total de los gastos. Similar comportamiento experimentaron los gastos de funcionamiento, resultado de los recortes y la reestructuración de la planta de personal en la gobernación del departamento, lo que permitió reducir los costos de la nómina.

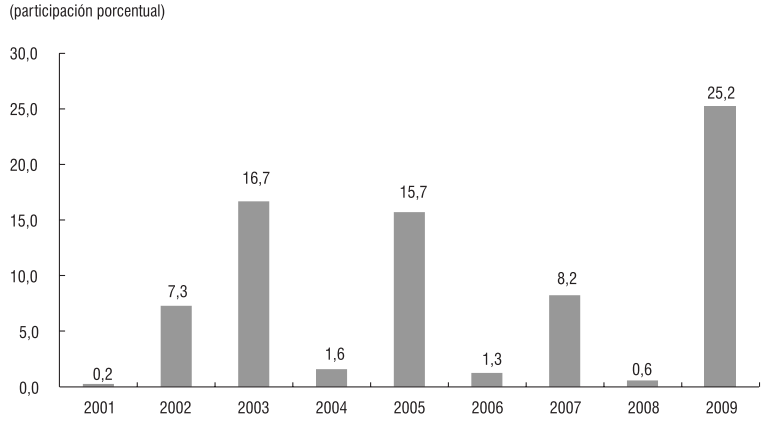
Por finalidad del gasto, lo más destacado en el departamento de San Andrés es que, al igual que en el período anterior, mantuvo el rubro de servicios públicos generales como el de mayor participación promedio anual (44,3%), y aunque redujo su participación en 1,4 pp, esta cifra es muy superior al promedio de participación de este ítem tanto en la región Caribe como en el nacional que para este período fueron de 32,4% y 26,1%, respectivamente. Al analizar su evolución, se destaca lo ocurrido en los gastos de sanidad, que para inicios del período de estudio recibían el 18,8%, mientras que para 2001 pasó a 33,6%,

mostrando un cambio significativo y acorde con lo establecido en la Constitución de 1991, que señala como prioridad los gastos en salud y educación.

3.6 Período 2001-2009

Este último período inició con la implementación de un conjunto de medidas de ajuste fiscal, consecuencia del manejo inadecuado de los recursos públicos en la década anterior. En el marco del Decreto 1222 de 1986, las leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, se permitió firmar un acuerdo de reestructuración de pasivos, que tenía como finalidad sanear las finanzas departamentales. De manera complementaria se realizaron dos modificaciones al acuerdo original. En la primera de ellas, firmada en 2007, con el desmonte de la indexación de la deuda se buscó mejorar su perfil, bajando los costos y el nivel de endeudamiento del departamento, a la vez que se reducía el tiempo de vencimiento total de las obligaciones del año 2021 al año 2013. La segunda modificación, efectuada en el año 2009, fue el resultado de la afectación en el flujo de recursos durante la vigencia de 2008, que puso al departamento en riesgo financiero. La nueva reestructuración extendió el período para el pago total de las obligaciones hasta el año 2017. No obstante, estas modificaciones al acuerdo original permitieron obtener continuos superávits a lo largo de estos nueve años, al punto de que en 2009 este alcanzó a representar el 25,2% de los ingresos totales (Gráfico 18).

Gráfico 18. San Andrés: relación del superávit o déficit fiscal con respecto a los ingresos totales, 2001-2009



Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

Resultado de ello, y acorde con los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el MHCP, se logró reducir de manera significativa la magnitud de la deuda[13] del departamento (Cuadro 4), la cual pasó de representar el 118,8% del total de sus ingresos en 2001 a solo el 27,2% en 2009.

Cuadro 4. San Andrés: magnitud de la deuda pública, 2001-2009 (magnitud de la deuda)

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Magnitud de la deuda	118,8	94,9	73,9	64,4	49,0	42,9	46,2	38,0	27,2

Fuentes: Banco de la República, DNP y el MHCP; cálculos del autor.

Los buenos resultados obtenidos en estos años se debieron al buen comportamiento que experimentaron los ingresos fiscales, que en promedio crecieron 7,2% anual. Los ingresos por transferencias fueron los que más contribuyeron a esta variación, en una menor proporción lo hicieron los ingresos tributarios y los ingresos de capital, los cuales tuvieron una mayor importancia los dos últimos años, resultado de los mayores rendimientos financieros, derivados de la consecución de más recursos para cofinanciar proyectos de inversión e incorporación de recursos del balance al presupuesto de la vigencia (MHCP, 2008: 470). En cuanto a la composición, cabe señalar que las transferencias se consolidaron como la principal fuente de ingresos fiscales del departamento, llegando a representar en el último año de estudio el 49,6% del total, esto se presentaba simultáneamente con la pérdida de participación de los tributarios.

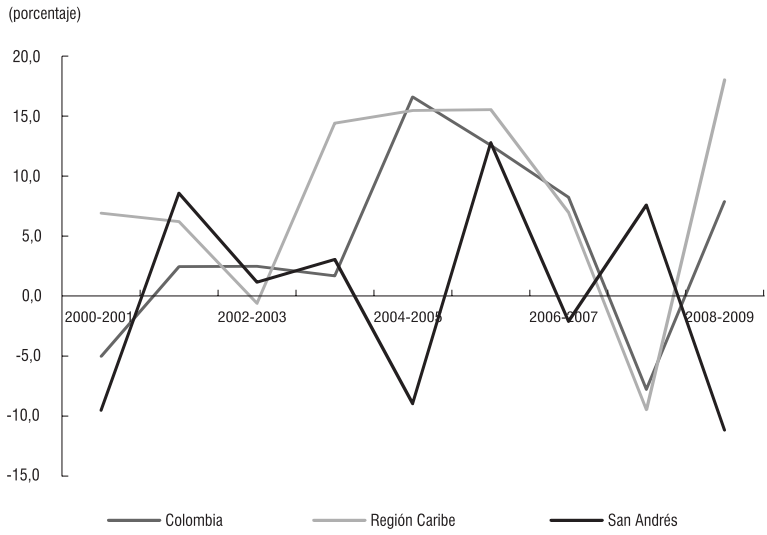
A pesar de que los ingresos tributarios perdieron participación, continúan siendo importantes para las finanzas públicas departamentales, manteniéndose como la segunda fuente. Asimismo, se observa que el rubro de *otros impuestos tributarios*, en el cual se incluye la tarjeta de turismo y el 10% a las mercancías extranjeras, se mantiene como el ítem que genera mayor recaudo, contribuyendo en promedio con el 52,3% de los ingresos tributarios. Dentro de este análisis es importante anotar el destacado desempeño de la sobretasa a la gasolina y el timbre, circulación y tránsito, como resultado del aumento importante del parque automotor en las islas (Anexo 6). Mas el buen desempeño experimentado en estos dos impuestos podría verse afectado, ya que medidas que se estudian actualmente buscan regular el incremento en

[13] Magnitud de la deuda = (saldo deuda/ingresos totales) × 100.

el número de vehículos que circulan en las islas[14], extendiendo a las motocicletas el control que existe sobre automóviles, camperos, camionetas, busetas, microbuses, buses, camiones, volquetas y carrotanques[15].

Sin duda los resultados derivados de los acuerdos de reestructuración de pasivos tuvieron su mayor impacto en los gastos, lo cual le permitió mantener a la administración departamental tasas de crecimiento relativamente bajas, con promedios anuales del 3,4% (Gráfico 19). Esta cifra fue inferior a lo registrado para similar período en el gasto fiscal, tanto en el consolidado de las administraciones departamentales del país (5,3%), como en el consolidado de las administraciones departamentales de la región Caribe (7,9).

Gráfico 19. Colombia, región Caribe y San Andrés: variación porcentual anual de los gastos, 2001-2009



Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

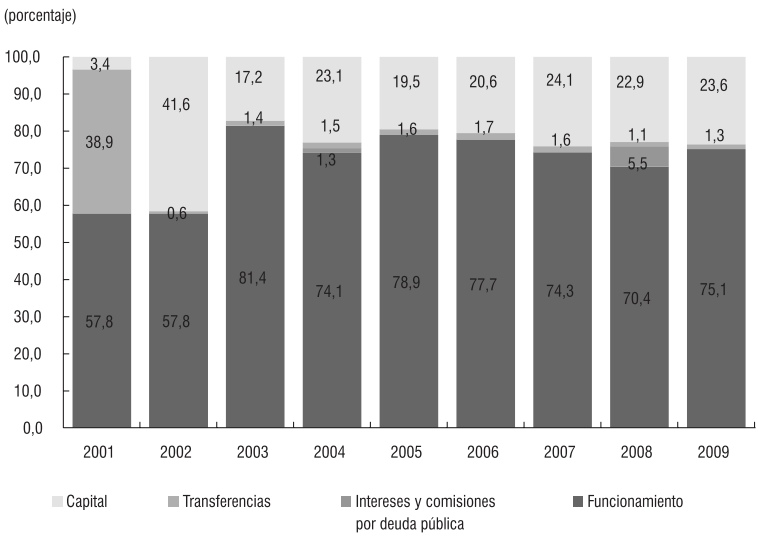
[14] Actualmente existe la Junta Departamental de Control del Parque Automotor, que con el Acuerdo 002 de 2001 determina las medidas y ejerce control para la reposición e incremento de vehículos del parque automotor.

[15] De acuerdo con los datos de la Unidad de Tránsito y Transporte Departamental, para el año 2009 10.595 motocicletas.

Con respecto a la composición de los gastos fiscales del departamento, se observa que los de funcionamiento absorben un porcentaje cada vez más importante de los gastos totales (Gráfico 20). A pesar de las medidas de ajuste y control de los recursos fiscales, los gastos de funcionamiento a lo largo de los nueve años evaluados aumentaron su participación en 17,3 pp, hasta llegar a contribuir con el 75,1% de los gastos fiscales de San Andrés en 2009. El rubro que más influyó en este comportamiento fue el gasto en la remuneración al trabajo, que contribuyó con 8,6 pp de esta variación. Este rubro podría ser el único aspecto en el cual la administración departamental no ha seguido las recomendaciones, ya que mientras los gastos totales aumentaban en promedio anual en 3,4%, los gastos de funcionamiento lo hacían al doble. También es importante anotar que para el último año se logró una reducción de estos últimos del 8,2%. Este comportamiento no fue exclusivo en las islas, pues el resto de departamentos del país experimentaron una situación similar.

Para este último período la finalidad del gasto en el departamento de San Andrés mantuvo el mismo comportamiento que en el período anterior. Aquellos destinados a servicios públicos generales, a pesar de haber registrado una tendencia decreciente, aún se mantienen como el ítem con la mayor participación, seguidos por los gastos en educación que, fundamentados en la política de universalización educativa, lograron aumentar en estos nueve años

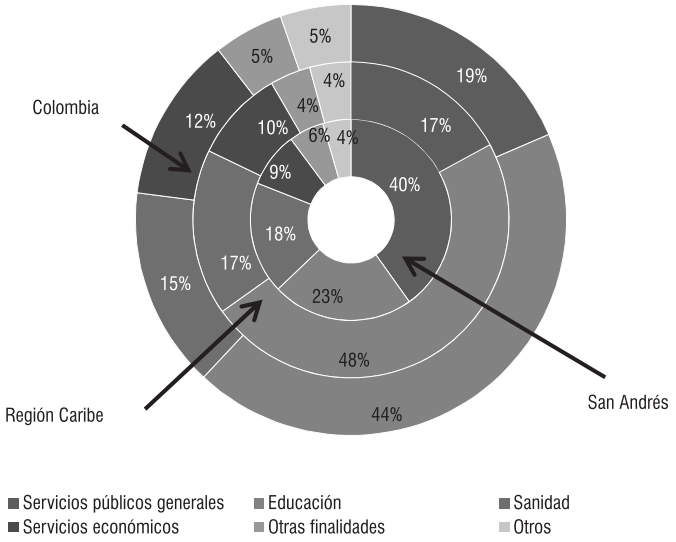
Gráfico 20. San Andrés: evolución de la contribución porcentual de los gastos, 2001-2009



Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

su participación en 19,8 pp. Como se observa en el Gráfico 21, mientras los gastos del consolidado de las administraciones departamentales de Colombia y la región Caribe se concentraron en los gastos de educación, los del departamento de San Andrés lo hicieron en los de servicios públicos generales, en los cuales están incluidos los de administración.

Gráfico 21. Colombia, región Caribe y San Andrés: participación porcentual promedio del gasto según su finalidad, 2001-2009



Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

4. Conclusiones

Como se observa a lo largo de este capítulo, la evolución de las finanzas públicas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina estuvo marcada por tres aspectos principales: 1) la pérdida de la ventaja comparativa que en materia comercial poseían las islas antes de iniciar el proceso de liberalización económica en el país; 2) la implementación de la Constitución de 1991, que introdujo cambios estructurales importantes, y 3) el acuerdo de reestructuración de las obligaciones financieras.

Antes de la apertura económica de los años noventa el departamento contaba con unas finanzas públicas sólidas, sostenidas en un alto porcentaje por los ingresos derivados del impuesto a las mercancías extranjeras, los

cuales, producto del cambio en el modelo económico del país, comenzaron a decrecer de manera significativa.

En general, durante la primera década del nuevo siglo el departamento mostró una mejoría considerable en materia fiscal, ajustándose a los lineamientos enmarcados en el acuerdo de reestructuración de pasivos firmado en el año 2000, el cual le permitió alcanzar un equilibrio tanto fiscal como financiero, en un ámbito de racionalidad y control del gasto. Su condición especial de tener el carácter simultáneo de departamento y municipio le permite cierta flexibilidad en materia impositiva para la generación de recursos propios. Aunque esta condición ha sido útil, permitiendo que San Andrés tenga el mayor recaudo per cápita frente a los otros departamentos del país, todavía se encuentra lejos de alcanzar los niveles óptimos de recaudo que le permitan realizar las inversiones que requiere tanto en el aspecto social como de infraestructura. El déficit de vivienda, el manejo adecuado de los residuos sólidos, el déficit en la cobertura de agua potable y alcantarillado, la mejora en la calidad de los servicios educativos y de salud, son los principales problemas que enfrenta la administración departamental, y se necesitan recursos para atender cada uno de ellos, los cuales pudieran ser cubiertos, en parte, si se tomaran medidas tendientes a disminuir los gastos en la remuneración al trabajo, que para el año 2009 llegó a representar casi la mitad de los gastos fiscales. A pesar de haberse realizado a principios de la última década estudiada, una reducción considerable en el personal de planta, las administraciones evadieron a esta medida mediante nóminas paralelas, es así como para 2009 fueron contratados bajo la figura de orden de prestación de servicios 533 servidores públicos, los cuales alcanzaron a representar el 20% del total de gastos por nómina del departamento.

Por último, una posible explicación a lo ocurrido es la coincidencia temporal de dos aspectos estructurales y de tan alto impacto para la economía sanandresana, como fueron la apertura económica y el proceso de descentralización, que condujeron a la pérdida de la dinámica en la generación de recursos propios. Por un lado, la apertura le hizo perder al departamento su ventaja comparativa, afectando de manera notoria el recaudo derivado por la importación de mercancías extranjeras, mientras que la descentralización incentivó, en cierta manera, la pereza fiscal. Muestra de ello es que en veinte años solo se adoptó una medida importante para la generación de recursos propios, como fue la implementación de la tarjeta de turismo.

Los resultados obtenidos en este trabajo no permiten establecer con exactitud cuál de estos dos aspectos tuvo una mayor incidencia en la pérdida de la autosuficiencia fiscal del departamento en estos últimos treinta años pero, sin

duda, el efecto derivado de ambos impulsó una dependencia cada vez mayor de los recursos girados por el gobierno central, los cuales esencialmente fueron destinados a gastos en servicios públicos generales y en educación.

Bibliografía

Banco de la República (1987 – 2009). Base de datos sobre finanzas públicas territoriales, Banco de la República, sucursal Medellín, Sección de Finanzas Públicas Territoriales.

Banco de la República (2004). "Finanzas publicas territoriales: nota metodológica", Sección de Finanzas Públicas Territoriales, sucursal Medellín.

Bernal, J. (1990). "Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987", documento interno, Bogotá, Banco de la República, Subgerencia de Investigación Económica.

Bird, R. (1981). "Misión sobre finanzas intergubernamentales en Colombia", DNP, Bogotá.

Congreso de la República (varios años). Ley 33/1968, Ley 22/1973, Ley 43/1975, Ley 14/1983, Ley 12/1986, Ley 60/1993, Ley 358/1997, Ley 488/1998, Ley 549/1999, Ley 550/1999, Ley 617/2000 y Ley 819/2003, República de Colombia.

Contraloría General del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1995-2009). Informes fiscales.

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2010). *Saldo de la deuda pública territorial,* Secretaría de Hacienda Departamental.

Garay, J. (1997). *Colombia: estructura industrial e internacionalización, 1967-1996,* Colciencias.

Hommes, R.; Montenegro, A.; Roda, P.; Vélez, Cecilia M. (1994). *Una apertura hacia el futuro*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fondo Nacional de Desarrollo Económico (Fonade).

Iregui, A. M.; Ramos J. y Saavedra L. A. (2001). "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", Borradores de Economía, núm. 175, Banco de la República.

Ministerio de Educación Nacional (2007). *Perfil del sector educativo.* Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2001). Dirección Nacional de Apoyo Fiscal, (DAF), "Informe de viabilidad fiscal de los departamentos".

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008). Dirección Nacional de Apoyo Fiscal, (DAF), "Informe de viabilidad fiscal de los departamentos. Vigencia 2008".

Viloria J. (1997). "Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el departamento de La Guajira", ILPES/CEPAL/ONU, Doc. 97/44, Santiago, Chile.

Anexo 1

Cuadro A1.1. San Andrés: situación fiscal, 1980-2009 (millones de pesos corrientes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	370,3	509,6	617,8	710,1	1.271,4	1.622,2	2.674,9	5.052,0	5.652,3	7.231,7
Gastos	312,8	463,5	573,4	612,8	1.056,3	1.407,8	2.082,1	4.781,4	6.134,4	8.967,3
Préstamo neto	50,0	4,4	12,9	25,1	27,5	29,6	55,8	57,0	98,8	220,0
Déficit o superávit total	7,5	41,7	31,5	71,2	187,6	184,8	537,0	213,6	-580,8	-1.955,6
Financia-miento	-7,5	-41,7	-31,5	-71,2	-187,6	-184,8	-537,0	-213,6	580,8	1.955,6
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos	8.734,1	11.335,3	12.080,0	20.688,8	31.574,0	36.278,9	42.041,5	48.731,6	45.599,8	36.764,8
Gastos	7.499,1	10.299,4	10.732,5	15.814,4	24.159,6	35.741,8	48.962,5	54.328,6	61.071,2	44.566,8
Préstamo neto	186,0	116,7	54,0	43,6	27,5	0,0	630,0	112,1	-127,0	-16,5
Déficit o superávit total	1.048,9	919,3	1.293,5	4.830,7	7.386,9	537,1	-7.551,1	-5.709,0	-15.344,3	-7.785,5
Financia-miento	-1.048,9	-919,3	-1.293,5	-4.830,7	-7.386,9	-537,1	7.551,1	5.709,0	15.344,3	7.785,5
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos	42.259,4	46.330,5	58.628,5	71.915,5	67.495,2	78.119,6	79.196,5	90.585,1	98.194,3	123.270,1
Gastos	45.681,0	46.244,0	54.404,6	59.919,4	66.429,3	65.850,6	78.204,4	83.121,3	97.631,1	92.209,4
Préstamo neto	-34,0	-27,9	-53,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit o superávit total	-3.387,6	114,5	4.277,3	11.996,1	1.065,9	12.269,0	992,1	7.463,8	563,2	31.060,7
Financia-miento	3.387,6	-114,5	-4.277,3	-11.996,1	-1.065,9	-12.269,0	-992,1	-7.463,8	-563,2	-31.060,7

Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2009); cálculos del autor.

Anexo 2

Cuadro A2.1. San Andrés: ingresos fiscales, 1980-2009 (millones de pesos corrientes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	370,3	509,6	617,8	710,1	1.271,4	1.622,2	2.674,9	5.052,0	5.652,3	7.231,7
Ingresos corrientes	370,3	509,6	617,8	710,1	1.271,4	1.622,2	2.674,9	4.791,8	5.594,2	7.231,7
Ingresos tributarios	366,7	491,5	612,6	689,2	876,2	1.192,4	2.233,8	3.233,2	3.619,5	4.200,5
Ingresos no tributarios	3,6	18,1	5,2	7,6	17,7	81,9	55,7	200,7	265,1	415,7
Ingresos por transferencias	0,0	0,0	0,0	13,3	377,5	347,9	385,4	1.358,0	1.709,6	2.615,5
Ingresos de capital	30,0	23,0	0,0	11,0	161,0	266,0	0,0	260,2	58,1	0,0
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos	8.734,1	11.335,3	12.080,0	20.688,8	31.574,0	36.278,9	42.041,5	48.731,6	45.599,8	36.764,8
Ingresos corrientes	8.734,1	11.335,3	12.010,6	20.608,9	31.430,4	35.723,1	39.330,0	39.901,9	38.685,4	33.638,7
Ingresos tributarios	4.937,0	5.970,9	5.555,8	6.564,6	7.096,5	10.550,1	9.969,4	10.676,4	13.533,8	14.511,3
Ingresos no tributarios	453,7	777,8	998,4	3.951,1	5.952,7	2.224,5	5.735,4	5.568,0	5.917,8	6.184,7
Ingresos por transferencias	3.343,4	4.586,7	5.456,5	10.093,1	18.381,2	22.948,5	23.625,2	23.657,5	19.233,7	12.942,7
Ingresos de capital	0,0	0,0	69,4	79,9	143,6	555,7	2.711,4	8.829,7	6.914,4	3.126,1
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos	42.259,4	46.330,5	58.628,5	71.915,5	67.495,2	78.119,6	79.196,5	90.585,1	98.194,3	123.270,1
Ingresos corrientes	42.085,0	46.330,5	58.628,5	69.037,6	67.465,2	77.850,9	79.196,5	88.899,1	93.144,2	109.136,3
Ingresos tributarios	17.359,9	15.088,2	15.185,9	16.170,0	20.081,5	21.020,0	21.800,9	22.008,4	23.047,8	28.533,6
Ingresos no tributarios	6.103,9	7.137,0	8.499,3	9.040,3	8.230,5	8.411,8	10.347,7	11.498,3	16.434,5	19.621,9
Ingresos por transferencias	18.621,2	24.105,3	34.943,2	43.827,2	39.153,1	48.419,1	47.048,0	55.392,4	53.661,9	60.980,8
Ingresos de capital	174,4	0,0	0,0	2.877,9	30,0	268,7	0,0	1.686,0	5.050,1	14.133,8

Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2009); cálculos del autor.

Anexo 3

Cuadro A3.1. San Andrés: participación porcentual de los ingresos tributarios, 1980-2009

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Valorización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cigarrillos	0,2	0,0	0,0	0,1	1,4	1,4	1,6	0,7	1,3	1,6
Cerveza	0,8	1,0	0,9	1,0	0,8	1,4	1,7	1,9	2,8	3,5
Licores	0,6	0,3	0,2	1,1	2,0	2,4	1,3	1,5	2,0	2,3
Timbre, circulación y tránsito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,7
Registro y anotación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,5
Sobretasa a la gasolina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	98,4	98,7	98,8	97,8	95,8	94,9	95,4	95,1	93,2	91,3
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Valorización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cigarrillos	1,7	3,1	4,0	1,5	4,4	1,5	0,2	0,2	0,1	0,2
Cerveza	4,3	4,5	6,7	6,6	8,5	6,2	7,4	6,2	6,3	6,7
Licores	2,6	3,1	6,8	7,4	8,9	4,5	5,2	5,6	4,7	10,2
Timbre, circulación y tránsito	0,7	1,2	1,5	2,0	2,3	1,6	1,6	1,6	13,0	14,7
Registro y anotación	0,8	0,7	1,7	4,5	5,2	3,4	2,1	2,3	2,4	2,5
Sobretasa a la gasolina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6
Otros	89,8	87,5	79,2	78,0	70,8	82,8	83,5	84,1	73,6	60,2
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Valorización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cigarrillos	1,6	1,4	4,6	7,6	7,6	7,4	5,2	2,4	4,8	5,1
Cerveza	6,5	3,7	2,7	1,5	3,2	2,6	5,7	3,1	2,5	2,6
Licores	19,7	6,9	8,3	4,4	4,2	1,8	0,8	1,3	1,7	1,4
Timbre, circulación y tránsito	9,7	13,9	16,5	19,8	16,6	19,0	22,4	21,2	18,0	20,7
Registro y anotación	1,6	1,7	1,9	2,1	1,8	2,8	2,0	2,2	2,4	1,5
Sobretasa a la gasolina	9,1	11,6	11,9	13,9	13,3	22,3	14,4	14,3	16,6	20,6
Otros	51,7	60,7	54,2	50,7	53,3	44,1	49,5	55,6	54,0	48,1

Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2009); cálculos del autor.

Anexo 4

Cuadro A4.1. San Andrés: gastos fiscales, 1980-2009 (millones de pesos corrientes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos	312,8	463,5	573,4	612,8	1.056,3	1.407,8	2.082,1	4.781,4	6.134,4	8.967,3
Gastos corrientes	278,7	348,8	384,3	439,8	588,4	789,5	1.179,8	2.778,5	3.908,5	6.132,5
Funcionamiento	135,6	169,8	196,8	248,0	301,5	381,3	516,1	2.115,7	2.861,2	4.268,2
Intereses y comisión de la deuda pública	27,6	9,9	21,6	12,7	9,4	14,7	9,2	10,0	0,0	0,3
Gastos por transferencias	115,5	169,1	165,9	179,1	277,5	393,5	654,5	652,8	1.047,4	1.864,0
Gasto de capital	34,1	114,7	189,1	173,0	467,9	618,3	902,3	2.002,9	2.225,8	2.834,8
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gastos	7.499,1	10.299,4	10.732,5	15.814,4	24.159,6	35.741,8	48.962,5	54.328,6	61.071,2	44.566,8
Gastos corrientes	6.349,7	8.117,1	9.634,2	13.787,3	19.692,6	29.168,4	39.929,3	39.193,1	48.315,7	40.880,4
Funcionamiento	4.601,1	5.769,3	7.293,1	8.935,2	14.448,3	23.061,3	31.766,6	25.282,8	29.285,1	30.710,5
Intereses y comisión de la deuda pública	27,2	552,8	493,4	526,5	532,6	532,2	0,0	2.848,9	5.136,6	3.508,0
Gastos por transferencias	1.721,4	1.795,0	1.847,6	4.325,7	4.711,8	5.575,0	8.162,7	11.061,4	13.894,0	6.661,9
Gasto de capital	1.149,5	2.182,2	1.098,3	2.027,1	4.467,0	6.573,4	9.033,2	15.135,5	12.755,5	3.686,4
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gastos	45.681,0	46.244,0	54.404,6	59.919,4	66.429,3	65.850,6	78.204,4	83.121,3	97.631,1	92.209,4
Gastos corrientes	43.670,0	44.689,3	31.776,7	49.631,0	51.109,0	53.013,7	62.092,9	63.059,5	75.233,9	70.429,1
Funcionamiento	22.961,9	26.712,4	31.459,2	48.774,5	49.199,3	51.948,6	60.774,7	61.731,3	68.706,7	69.247,3
Intereses y comisión de la deuda pública	2.331,3	0,0	0,0	0,0	882,2	0,0	0,0	0,0	5.409,7	0,0
Gastos por transferencias	18.376,9	17.977,0	317,5	856,5	1.027,5	1.065,0	1.318,1	1.328,2	1.117,5	1.181,7
Gasto de capital	2.011,0	1.554,6	22.627,9	10.288,5	15.320,3	12.836,9	16.111,6	20.061,8	22.397,2	21.780,4

Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2009); cálculos del autor.

Anexo 5

Cuadro A5.1. San Andrés: participación porcentual de los gastos de funcionamiento, 1980-2009

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Remuneración del trabajo	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	64,7	58,8	59,9
Compra de bienes y servicios de consumo	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	34,7	40,4	38,2
Inversión social en salud pública	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	0,0	0,0	0,0
Gastos en especie, pero no en dinero	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	0,0	0,0	0,0
Otros	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	0,5	0,9	1,9
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Remuneración del trabajo	77,2	65,8	70,2	74,0	60,4	66,2	62,8	71,7	67,0	74,5
Compra de bienes y servicios de consumo	22,8	23,6	19,5	23,2	35,6	33,5	33,6	28,3	33,0	15,7
Inversión social en salud pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,8
Gastos en especie, pero no en dinero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0
Otros	0,0	10,7	10,3	2,8	4,0	0,3	3,6	0,0	0,0	0,0
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Remuneración del trabajo	73,5	68,9	55,6	62,9	68,3	69,6	62,9	64,5	60,1	62,0
Compra de bienes y servicios de consumo	14,8	14,7	25,4	25,3	16,4	19,2	16,4	15,0	17,0	13,9
Inversión social en salud pública	11,6	15,1	17,9	11,2	14,6	8,3	18,3	17,4	19,0	19,7
Gastos en especie, pero no en dinero	0,1	1,3	1,2	0,6	0,6	2,8	2,4	3,0	3,9	4,3
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

n. r.: no hay registro de información.

Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2009); cálculos del autor.

Anexo 6

Cuadro A6.1. San Andrés: participación porcentual de los ingresos tributarios, con respecto al total de ingresos del departamento, 1980-2009

Años	Ingresos tributarios	Valorización	Cigarrillos	Cerveza	Licores	Timbre, circulación y tránsito	Registro y anotación	Sobretasa a la gasolina	Otros
1980	99,0	0,0	0,2	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	97,4
1981	96,4	0,0	0,0	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0	95,2
1982	99,2	0,0	0,0	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0	98,0
1983	97,1	0,0	0,1	0,9	1,1	0,0	0,0	0,0	94,9
1984	68,9	0,0	1,0	0,6	1,3	0,0	0,0	0,0	66,0
1985	73,5	0,0	1,0	1,0	1,7	0,0	0,0	0,0	69,7
1986	83,5	0,0	1,3	1,5	1,1	0,0	0,0	0,0	79,6
1987	64,0	0,0	0,4	1,2	1,0	0,3	0,2	0,0	60,8
1988	64,0	0,0	0,8	1,8	1,3	0,5	0,0	0,0	59,7
1989	58,1	0,0	0,9	2,1	1,3	0,4	0,3	0,0	53,1
1990	56,5	0,0	1,0	2,4	1,5	0,4	0,5	0,0	50,8
1991	52,7	0,0	1,7	2,3	1,6	0,6	0,4	0,0	46,1
1992	46,0	0,0	1,8	3,1	3,1	0,7	0,8	0,0	36,4
1993	31,7	0,0	0,5	2,1	2,4	0,6	1,4	0,0	24,7
1994	22,5	0,0	1,0	1,9	2,0	0,5	1,2	0,0	15,9
1995	29,1	0,0	0,4	1,8	1,3	0,5	1,0	0,0	24,1
1996	23,7	0,0	0,0	1,7	1,2	0,4	0,5	0,0	19,8
1997	21,9	0,0	0,0	1,4	1,2	0,4	0,5	0,0	18,4
1998	29,7	0,0	0,0	1,9	1,4	3,9	0,7	0,0	21,8
1999	39,5	0,0	0,1	2,6	4,0	5,8	1,0	2,2	23,8
2000	41,1	0,0	0,7	2,7	8,1	4,0	0,7	3,8	21,2
2001	32,6	0,0	0,5	1,2	2,3	4,5	0,6	3,8	19,8
2002	25,9	0,0	1,2	0,7	2,2	4,3	0,5	3,1	14,0
2003	22,5	0,0	1,7	0,3	1,0	4,5	0,5	3,1	11,4
2004	29,8	0,0	2,3	1,0	1,3	4,9	0,5	4,0	15,9
2005	26,9	0,0	2,0	0,7	0,5	5,1	0,8	6,0	11,9
2006	27,5	0,0	1,4	1,6	0,2	6,2	0,5	4,0	13,6
2007	24,3	0,0	0,6	0,8	0,3	5,2	0,5	3,5	13,5
2008	23,5	0,0	1,1	0,6	0,4	4,2	0,6	3,9	12,7
2009	23,1	0,0	1,2	0,6	0,3	4,8	0,4	4,8	11,1

Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2009); cálculos del autor.

Anexo 7

Cuadro A7.1. Colombia, región Caribe y San Andrés: participación porcentual de los ingresos tributarios, no tributarios, por transferencias y de capital, 1980-2009

Años	Ingresos tributarios			Ingresos no tributarios			Ingresos por transferencias			Ingresos de capital		
	Colombia	Región Caribe	San Andrés	Colombia	Región Caribe	San Andrés	Colombia	Región Caribe	San Andrés	Colombia	Región Caribe	San Andrés
1980	82,2	74,9	99,0	6,0	4,9	1,0	10,3	20,2	0,0	1,6	0,0	0,0
1981	83,4	74,1	96,4	6,6	4,0	3,6	8,5	21,8	0,0	1,6	0,0	0,0
1982	84,0	81,3	99,2	6,0	5,0	0,8	8,5	12,5	0,0	1,5	1,2	0,0
1983	84,0	82,3	97,1	3,8	4,3	1,1	11,1	13,4	1,9	1,1	0,0	0,0
1984	84,8	77,2	68,9	3,0	5,8	1,4	11,3	16,9	29,7	1,0	0,0	0,0
1985	84,2	76,9	73,5	3,3	4,8	5,0	11,1	14,6	21,4	1,4	3,7	0,0
1986	79,9	81,3	83,5	3,7	5,7	2,1	15,5	13,0	14,4	0,9	0,0	0,0
1987	42,8	42,1	64,0	2,4	2,9	4,0	54,3	54,0	26,9	0,6	1,0	5,2
1988	45,1	42,5	64,0	2,5	2,4	4,7	52,1	54,8	30,2	0,3	0,3	1,0
1989	43,8	39,4	58,1	2,6	2,6	5,7	52,9	57,5	36,2	0,7	0,5	0,0
1990	43,1	41,9	56,5	3,2	2,2	5,2	53,3	55,6	38,3	0,4	0,2	0,0
1991	44,8	41,1	52,7	4,1	2,5	6,9	50,9	56,4	40,5	0,2	0,0	0,0
1992	44,1	39,8	46,0	3,6	2,5	8,3	51,7	57,3	45,2	0,5	0,4	0,6
1993	42,2	37,6	31,7	4,7	6,1	19,1	52,5	56,0	18,8	0,5	0,3	0,4
1994	43,3	33,9	22,5	5,0	6,0	18,9	51,3	59,4	58,2	0,5	0,8	0,5
1995	38,9	28,7	29,1	5,2	5,5	6,1	53,1	63,5	63,3	2,8	2,4	1,5
1996	36,5	31,6	23,7	7,9	6,3	13,6	50,3	57,0	56,2	5,3	5,0	6,4
1997	35,1	23,3	21,9	11,7	9,4	11,4	48,9	60,4	48,5	4,2	6,9	18,1
1998	36,4	25,0	29,7	7,3	8,7	13,0	52,9	57,6	42,2	3,3	8,7	15,2
1999	36,4	25,9	39,5	7,0	8,6	16,8	54,6	63,0	35,2	2,0	2,4	8,5
2000	34,9	27,7	41,1	5,7	6,3	14,4	57,7	64,3	44,1	1,6	1,6	0,4
2001	33,3	24,9	32,6	3,5	4,4	15,4	62,5	69,6	52,0	0,7	1,1	0,0
2002	32,9	23,7	25,9	4,4	5,6	14,5	61,4	69,8	59,6	1,2	0,7	0,0
2003	33,6	23,7	22,5	7,1	6,2	12,6	58,6	69,4	60,9	0,7	0,8	4,0
2004	34,9	21,5	29,8	6,4	5,6	12,2	58,3	72,7	58,0	0,4	0,1	0,0
2005	33,9	19,2	26,9	6,8	6,1	10,8	58,3	73,1	62,0	0,9	1,5	0,3
2006	34,9	19,1	27,5	7,1	7,3	13,1	56,6	71,0	59,4	1,3	2,2	0,0
2007	35,8	20,0	24,3	7,6	7,7	12,7	55,0	68,4	61,1	1,6	3,7	1,9
2008	33,2	19,0	23,5	8,8	7,5	16,7	56,3	70,5	54,6	1,7	2,9	5,1
2009	32,2	15,8	23,1	8,5	6,9	15,9	57,8	74,1	49,5	1,4	2,9	11,5

Fuentes: Bernal (1990; para 1980 – 1986) y Banco de la República (s.f.; para 1987 – 2009); cálculos del autor.

Anexo 8

Cuadro A8.1. Informe de la deuda pública del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a diciembre de 2010

Entidad	Fecha de firma del contrato	Reestructurada	Valor del desembolso en miles de pesos	Plazo en meses	Período de gracia	Período de vencimiento	Tipo de interés	Renta garantía	Porcentaje de pignoración	Garantía de la nación (porcentaje)	Saldo a diciembre de 2010 en miles de pesos
Nación	10/04/2002	08/06/2009	21.048.000	102	30	Trimestral	IPC E.A.	ICLD-Regalías y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	n. a.	**18.084.962**
Banco de Occidente	08/12/2002	08/06/2009	9.785.590	54	No	Trimestral	5,5% E.A.	ICLD-Regalías y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	40,0	**5.329.448**
Fiducor S.A.	8/16/2002	08/06/2009	10.617.540	54	No	Trimestral	5,5% E.A.	ICLD-Regalías y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	40,0	**4.229.720**
Bancolombia	8/16/2002	08/06/2009	5.921.333	54	No	Trimestral	5,5% E.A.	ICLD-Regalías y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	40,0	**3.136.281**
Total deuda											**30.780.411**

n. a.: no aplica.
Fuente: Secretaría de Hacienda del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2010).

VIOLENCIA Y NARCOTRÁFICO EN SAN ANDRÉS

Andrés Sánchez Jabba

Investigador del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, sucursal Cartagena. Agradece a Juan Santos, Simón Chaves, Álvaro Flórez y Lina Moyano por su excelente trabajo como asistentes de investigación.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hace parte del territorio colombiano como una de las 33 unidades administrativas de carácter departamental. Se encuentra ubicado en el suroccidente del mar Caribe, a unos 750 kilómetros al noroccidente de la costa Caribe colombiana. Está compuesto por tres islas habitadas: San Andrés, Providencia y Santa Catalina, además de varios islotes, cayos y bancos. San Andrés, la capital departamental, es la isla de mayor extensión, con 27 km^2 y una población que alcanzó las 69.463 personas en 2012[1], por lo que es una de las zonas más densamente pobladas del Caribe; Providencia cuenta con 5.078 habitantes y tiene una extensión de 17 km^2 (Mapa 1).

Por su condición insular, su localización en el Caribe suroccidental y el tráfico de drogas entre Colombia y los Estados Unidos, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es frecuentemente asociado con el narcotráfico. Así lo han evidenciado diversos estudios: Abello (2006) muestra algunos de los factores que inciden para que este delito sea parte de la vida en el archipiélago, tales como la pobreza y la exclusión social. Por su parte, Mantilla (2011) describe la operatividad del negocio del narcotráfico en esta región colombiana y la forma como la población local se vincula a esta actividad. Incluso, Rodríguez (2007) documenta las desapariciones de isleños en altamar relacionadas con el narcotráfico.

Tradicionalmente, el narcotráfico en San Andrés no había representado un problema de seguridad ciudadana, puesto que no se traducía en episodios de violencia. A excepción de la época de los grandes carteles de la droga (1989-1993), la isla se mantuvo como un municipio comparativamente pacífico. El narcotráfico era visto como una fuente alternativa de ingresos para la población nativa, marginada económica y socialmente en un territorio que se caracteriza por la falta de oportunidades laborales y académicas, sobre todo para los jóvenes.

Sin embargo, ese panorama cambió drásticamente en los últimos años. Entre 2009 y 2011 la tasa sanandresana de homicidios se incrementó en 135%, lo que refleja una creciente ola de violencia. Ello cambió por completo la forma como el

---

[1] Según las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

narcotráfico era visto en la isla, pues ahora se traduce en la pérdida de una alta cuota de vidas humanas, hecho que motiva un análisis detallado. En este estudio se argumenta que dicho aumento se debe a la incursión y posterior disputa por el control del negocio del narcotráfico entre bandas criminales provenientes del continente colombiano. A su vez, esto se produjo como resultado de la falta de planeación en el desarrollo insular, factor que provocó el crecimiento descontrolado de la población, a raíz de la continentalización de la isla y, por tanto, permitió la infiltración de dichas bandas.

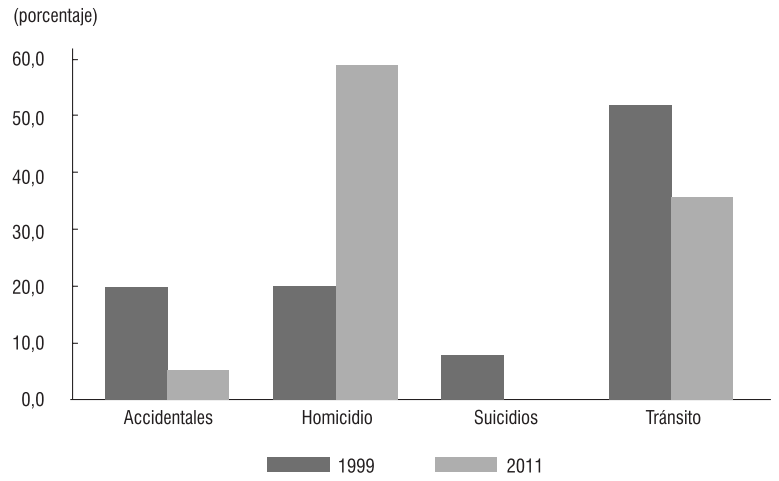
Vale la pena aclarar que, a pesar de que existen diversas formas de violencia (como la intrafamiliar y la interpersonal, entre otras), el análisis de este estudio se limita a la violencia homicida, por dos razones: la primera, porque es el tipo de violencia con el mayor impacto social (Brookman, 2005), y aunque una proporción de los homicidios son cometidos bajo circunstancias relacionadas con estas formas de violencia, la hipótesis de este estudio establece que el recrudecimiento de la violencia en San Andrés se explica a partir de los enfrentamientos por el control de las principales rutas del narcotráfico; la segunda, es que fue precisamente la tasa de homicidio la que tuvo un incremento exponencial durante los últimos años, mientras que las tasas asociadas con las demás formas de violencia permanecieron constantes. Es decir, la violencia homicida es un problema naciente en San Andrés, lo que representa evidencia suficiente para estudiar este tema a fondo.

1. Muertes violentas en San Andrés

Hacia finales de la década de los noventa las muertes violentas en San Andrés estaban principalmente compuestas por aquellas relacionadas con los accidentes de tránsito. En 1999, por ejemplo, estas representaron más de la mitad del total, aportando el 52%. Al mismo tiempo, la proporción atribuible a la perpetración de homicidios tan solo alcanzó el 20%; en contraste, en Colombia fue del 64%. Es decir, la incidencia de la violencia homicida en San Andrés era comparativamente baja.

No obstante, recientemente la participación de los homicidios aumentó de manera considerable, hasta el punto de que en la actualidad constituye la mayor parte de las muertes violentas. En 2011 los homicidios aportaron el 59% del total, lo que representa un incremento de 39 puntos porcentuales con respecto a 1999. En otras palabras, la situación se revirtió, ya que ese año las muertes por accidentes de tránsito se redujeron al 34%. Todo esto refleja un creciente problema de violencia (Gráfico 1).

Gráfico 1. Composición de las muertes violentas en San Andrés, 1999-2011



Nota: se excluyen las muertes por causa indeterminada.
Fuentes: Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Lo anterior se puede relacionar con diversas formas y causas de la violencia. Por ejemplo, se podría asociar con las *causas objetivas*, aquellas que tienen que ver con las condiciones de vida y las relaciones sociales (Brookman, 2005). No obstante, estas resultan poco factibles para proporcionar una explicación, ya que, como se verá, la tasa de homicidios se mantuvo comparativamente baja, al tiempo que la pobreza (además de ser relativamente alta) se incrementó de manera considerable[2]. Igualmente, se podría relacionar con la violencia interpersonal, la cual representa una proporción significativa de los homicidios[3]. Sin embargo, tal como se muestra en la Gráfico 2, la tasa asociada con esta forma de violencia se mantuvo estable a lo largo de la década anterior y no refleja un incremento significativo para 2011. Lo mismo sucede con la tasa de violencia intrafamiliar.

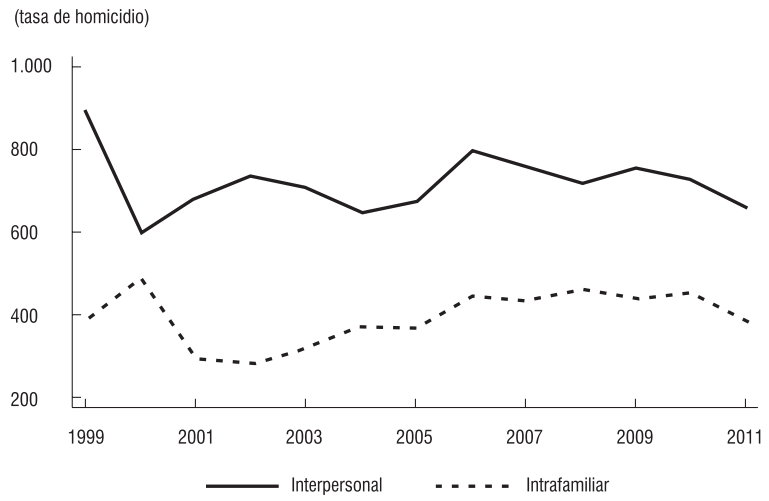
En ese orden de ideas, el aumento reciente del homicidio en San Andrés debe relacionarse con factores externos a las formas tradicionales de violencia. En este estudio se maneja una hipótesis similar a la de Sánchez y Núñez (2007) y Sánchez *et al.* (2012) en el sentido de que esta no se encuentra determinada por

[2] De acuerdo con Aguilera (2010), entre 1993 y 2008 el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en San Andrés pasó de 34% a 42,5%.

[3] En 2011 el 13% de los homicidios se cometieron bajo esta circunstancia; el 1%, como resultado de violencia intrafamiliar.

la pobreza sino por las disputas territoriales entre grupos de delincuencia organizada por el control del tráfico de drogas.

Gráfico 2. Tasa de violencia interpersonal e intrafamiliar por cada cien mil habitantes en San Andrés (1999-2011)



Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

2. El tráfico de cocaína desde Colombia hacia los Estados Unidos

De acuerdo con el *Informe Mundial sobre las Drogas* de 2010 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, por su sigla en inglés), desde finales de la década de los noventa Colombia ha sido el principal productor mundial de cocaína (Unodc, 2010). Por ejemplo, en 2004 produjo el 65% del total. Y aunque dicho porcentaje ha disminuido significativamente desde entonces debido al éxito del Estado colombiano en su erradicación, aún en 2008 se mantuvo como principal productor, aportando el 52%.

La producción de cocaína se limita a los países andinos, específicamente a Colombia, Perú y Bolivia[4]. Esta permite atender la demanda proveniente de los Estados Unidos y Europa, los principales consumidores: en 2008 consumieron el 41% y el 26%, respectivamente, de la cocaína disponible en el mercado global

[4] En 2008 Perú produjo el 35% y Bolivia el 13%.

(Unodc, 2010). Mientras Perú y Bolivia abastecen principalmente a Europa, Colombia es el proveedor casi exclusivo para los Estados Unidos, el mayor consumidor[5]. La mayor parte de la cocaína producida en Colombia transita por Centroamérica (Mapa 9, p. 261). Esta es recibida por los carteles de droga mexicanos para su envío final a los Estados Unidos.

Tradicionalmente, los carteles colombianos han empleado distintos corredores y modalidades para enviar sus cargamentos. Aunque durante varios años prefirieron usar el Caribe, recientemente Centroamérica se convirtió en el corredor más importante. De acuerdo con Unodc, a mediados de los años ochenta el 75% de las incautaciones de cocaína se produjo en el Caribe; en 2010 el 80% ocurrió en América Central (Unodc, 2012). Asimismo, los narcotraficantes emplean una variedad de embarcaciones para transportar la droga. Entre las principales se encuentran las lanchas *go fast*, que son botes con motores fuera de borda, diseñados para navegar a altas velocidades, y los semisumergibles, que son básicamente submarinos. La gran ventaja de los primeros consiste en que tienen la capacidad para hacer el recorrido entre la costa Caribe colombiana y Honduras en tan solo seis horas (Unodc, 2012). No obstante, son detectados fácilmente por las autoridades y tienen una menor capacidad de carga en relación con los semisumergibles.

La droga es despachada desde la costa Caribe y la costa Pacífica colombiana, siendo el Golfo de Urabá y Juradó (Chocó) los principales centros de envío (Unodc, 2012). Se estima que el 70% de la cocaína enviada desde Colombia parte de la costa Pacífica y un 20% por la costa Caribe; el resto, desde Venezuela. Generalmente, esta es enviada a México o Centroamérica por vía marítima, desde donde continúa su tránsito por tierra hasta llegar a los Estados Unidos[6]. En el litoral Caribe colombiano los puntos de envío primarios son La Guajira, Cartagena, Coveñas y el Golfo de Morrosquillo (Sánchez y Núñez, 2007).

3. Relación de san andrés con el narcotráfico

En medio de todo el panorama que caracteriza el tráfico de drogas entre Colombia y los Estados Unidos figura esta región colombiana. Su ubicación en el Caribe suroccidental le permite conectar fácilmente a la costa Caribe colombiana con Centroamérica. Por tanto, hace parte de las rutas del narcotráfico, tal como se puede ver en el Mapa 10 (p. 262). En ese sentido, representa

---

5 Cerca del 90% de las muestras asociadas con los análisis forenses de cocaína incautada o comprada en los Estados Unidos tienen su origen en Colombia (US State Department, 2009).

6 De acuerdo con Unodc (2010), cerca del 90% de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos lo hace por la frontera con México.

una zona estratégica para los carteles de la droga que operan en el continente, los cuales han aprovechado esta ventaja para llevar a cabo sus actividades ilícitas (Sánchez y Núñez, 2007).

El archipiélago es una importante zona de apoyo logístico para el narcotráfico, ofreciendo amplias ventajas geográficas y de capital humano (Abello, 2006). En sus aguas territoriales se prestan servicios de reabastecimiento de combustible para las lanchas *go fast*. En la mayoría de los casos estas no tienen necesidad de navegar hasta las islas. Por el contrario, son interceptadas y abastecidas en altamar por pescadores afiliados a los carteles de la droga y transportistas locales. Igualmente, presta el servicio de acopio de la droga por medio de su introducción mediante las embarcaciones y vuelos comerciales. Sin embargo, su papel va más allá de lo anterior, ya que proporciona tripulantes para las lanchas. La razón para ello subyace en que la población nativa raizal es reconocida por tener excelentes habilidades para la navegación marítima, que proviene de una amplia y ancestral tradición asociada con la pesca.

Con base en lo anterior, no resulta sorprendente que en San Andrés siempre haya existido narcotráfico. Durante décadas esta actividad ha hecho parte de la cotidianidad del archipiélago, ya que representa una fuente alternativa de ingresos para la población nativa, factor que favorece la vinculación de los jóvenes raizales al narcotráfico (Abello, 2006). Las condiciones socioeconómicas adversas también han contribuido a la vinculación al narcotráfico. Por ejemplo, de acuerdo con Aguilera (2010), en 2008 el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de San Andrés fue de 42,5%, al tiempo que el nacional fue de 27,8%; es decir, el de San Andrés fue 14,7% más alto. En ese orden, el narcotráfico se presenta como una solución para los problemas de pobreza estructural que durante décadas han caracterizado la situación de la economía insular.

La incorporación de los jóvenes raizales al narcotráfico sucedió con la permisividad de la comunidad, pues en la isla se desarrollaron condiciones sociales y culturales que permitieron la instauración de un orden social tolerante con las prácticas ilegales (Mantilla, 2011). Sin embargo, ello no fue visto como un problema de orden público o de seguridad ciudadana, puesto que no se tradujo en hechos violentos. Esto se puede corroborar mediante el análisis de la distribución espacial por quintiles de la tasa de homicidio, el principal indicador de violencia (Brookman, 2005), a principios de la década anterior. En efecto, en el Mapa 11 (p. 263) se puede constatar que en 2002 San Andrés tenía una tasa de homicidio comparativamente baja con respecto a los municipios colombianos, ya que se ubicó entre los quintiles asociados con una baja incidencia de este delito[7].

[7] En 2002 se creó el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (Siedco) de la Policía Nacional, el cual permite contar con tasas de homicidio por municipio.

1. ¿Qué sucedió en San Andrés?

El comportamiento de la tasa de homicidio sanandresana refleja que esta siempre fue una zona comparativamente pacífica, a pesar de su relación con el narcotráfico. Sin embargo, hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la tasa de homicidio nacional, así como la sanandresana, alcanzaron un máximo histórico, hecho que se relaciona con las consecuencias negativas derivadas del surgimiento de los grandes carteles de la droga[8].

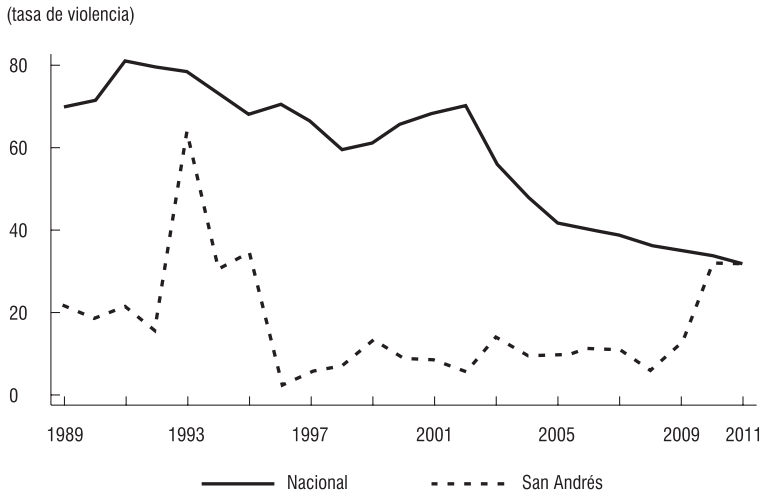
Una vez estos se desintegraron, la tasa de homicidio sanandresana volvió a disminuir hacia sus niveles comparativamente bajos. No obstante, hubo un cambio estructural, ya que a partir de ese momento no volvió a ser nula. Luego, a principios de la década anterior hubo un recrudecimiento de la violencia en Colombia como resultado de los hostigamientos por parte de los grupos armados, en especial las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Sánchez *et al.*, 2005). En esa ocasión la violencia de la Colombia continental no se extendió hasta San Andrés, puesto que la tasa de homicidio permaneció estable y considerablemente por debajo de la nacional. Desde 2002 la tasa de homicidio nacional disminuyó significativamente, logro atribuible a la Política de Seguridad Democrática (Pérez, 2012). Sin embargo, a partir de 2009 se produjo un recrudecimiento de la violencia en San Andrés. Para 2011 las tasas de homicidio de San Andrés y Colombia fueron equivalentes, y aunque una parte de ello se debe a la reducción de la tasa nacional, lo llamativo es que la mayor parte corresponde al incremento del 135% en la tasa de homicidio sanandresana entre 2009 y 2011 (Gráfico 3). Ese último año San Andrés fue un municipio comparativamente violento, pues se ubicó en los quintiles asociados con los mayores niveles de violencia, tal como lo muestra el Mapa 12 (p. 264).

Lo que llama la atención es que el recrudecimiento de la violencia en San Andrés no es consistente con la tendencia decreciente que caracterizó el comportamiento de la tasa de homicidio nacional a lo largo de la última década pues, con excepción de la época del auge del narcotráfico (1989-1993), San Andrés permaneció como una zona relativamente pacífica. Mientras que en el continente

---

[8] Sánchez y Núñez (2007) establecen que cerca del 80% del aumento en la tasa de homicidio durante este período corresponde al incremento en los ingresos del narcotráfico. En el caso particular del cartel de Medellín, este fue responsable de algunos de los actos criminales más influyentes del siglo xx en Colombia, los cuales incidieron directamente en el incremento de la violencia. De acuerdo con Riley (1996), referenciado por Medina *et al.* (2011), entre dichos actos se encuentran el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla en 1984; la toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19 en 1985; el asesinato del procurador general de la nación, Carlos Mauro Hoyos en 1988; el asesinato del candidato presidencial, Luis Carlos Galán en 1989; la detonación de una bomba en un avión comercial en el mismo año, y el asesinato de más de doscientos funcionarios de la Corte, doscientos policías y cuarenta jueces.

Gráfico 3. Tasa de homicidio por cada cien mil habitantes en Colombia y San Andrés (1989-2011)



Fuente: Policía Nacional.

los grupos armados sostenían una guerra contra el Estado, los pequeños grupos narcotraficantes de la isla se dedicaron exclusivamente a prestar los servicios de transporte de la droga. A diferencia de lo ocurrido en el continente, estos no se enfrentaron entre sí, sino que conformaron un clan que ejercía un amplio control sobre las actividades ilícitas. Esto permitió que el narcotráfico pasara inadvertido durante varios años, tanto para las instituciones locales como aquellas del orden nacional, pues no se producían enfrentamientos que se tradujeran en incrementos en los niveles de violencia.

¿Qué fue lo que desencadenó la reciente ola de violencia en San Andrés? La respuesta se puede asociar con el surgimiento en la Colombia continental, de las denominadas bandas criminales (Bacrim). De acuerdo con Sánchez *et al*. (2012), a partir de 2007 el proceso de desmovilización de las autodefensas desencadenó un recrudecimiento de la violencia en zonas donde estas ejercían un amplio control territorial. La desmovilización significó la conformación de grupos disidentes de delincuencia organizada que se han enfrentado por mantener el dominio sobre las actividades económicas ilícitas que eran controladas por las autodefensas.

Con el objetivo de tener el dominio sobre toda la cadena de narcóticos, dichas bandas decidieron controlar el transporte de la droga, no solo su producción. Por ende, San Andrés figuró como una zona estratégica para estas estructuras criminales. Con su incursión en la isla, las Bacrim empezaron a extorsionar a los

carteles de narcotraficantes que tradicionalmente habían operado en ella, cobrándoles por operar las rutas del narcotráfico.

Como resultado de lo anterior, y como sucedió en el continente colombiano, se desencadenó una disputa entre bandas criminales por el control del narcotráfico, lo que se refleja en el incremento de la tasa de homicidio a partir de 2009, y que alcanzó su máxima expresión en 2011 (Sánchez, 2011). Una prueba de ello subyace en el hecho de que en 2011 fueron capturados 29 integrantes de bandas criminales, mientras que en 2010 y 2009 no se produjeron este tipo de capturas[9].

El hecho de que estos enfrentamientos se produjeran en una isla contribuyó al aumento de la violencia, ya que el estrecho espacio facilitó el ajuste de cuentas y sicariato entre los distintos grupos delincuenciales. En ese sentido, la situación en San Andrés es equivalente a la guerra que se presenta entre las Bacrim en el Bajo Cauca o Chocó, zonas que se encuentran entre las principales productoras de coca en Colombia, además de ser corredores estratégicos para el envío de la misma hacia los Estados Unidos (Sánchez *et al*., 2012).

El recrudecimiento de la violencia cambió por completo la forma como la comunidad sanandresana se relaciona con el narcotráfico. A diferencia de años anteriores, ahora el narcotráfico no se asocia con una fuente de ingresos alternativa y sin relación con el homicidio; por el contrario, el problema ha adquirido otra dimensión y, por tanto, mayor visibilidad, puesto que se traduce en la pérdida de una alta cuota de vidas humanas, lo que lo convierte en uno de los mayores problemas sociales de la isla.

4. Providencia: un experimento

En Colombia la distribución espacial de la tasa de homicidio municipal no es aleatoria, pues esta tiende a parecerse a la de los vecinos (Sánchez *et al*., 2012). Por consiguiente, es de esperarse que Providencia, por ser el municipio más cercano a San Andrés, y por ofrecer las mismas ventajas geográficas y de capital humano, hubiera sido contagiada por la ola de violencia sanandresana.

Sin embargo, ese no es el caso; por el contrario, Providencia siempre se ha caracterizado por ser uno de los municipios más pacíficos de Colombia; así, entre 2002 y 2011 no se presentaron casos de homicidio, lo que le permitió mantenerse en el quintil asociado con la menor incidencia de la violencia (mapas 11 y 12, pp. 263 y 264).

---

[9] De acuerdo con la información presentada en el informe de resultados de la actividad operativa de la Policía Nacional.

¿Qué factor explica la diferencia de la tasa de homicidio de San Andrés con respecto a la de Providencia? Una posible razón es su capital social, factor que permite lograr un alto grado de confianza entre los miembros de la comunidad. Coleman (1988) argumenta que este se basa en nexos o características comunes entre los miembros de la comunidad, que en Providencia podrían reflejarse en sus lazos étnicos, religiosos y familiares. Esto permite que se conforme una estructura social uniforme y cerrada, factor que es favorecido por el hecho de que se trata de una isla cuya población es reducida[10], lo que dificulta la intromisión por parte de individuos externos, al tiempo que permite que cualquier tipo de conducta que vaya en contra del orden social sea fácilmente detectada y sancionada por la comunidad.

A diferencia de Providencia, en San Andrés el capital social pudo haberse deteriorado como resultado de la continentalización (Meisel, 2005). La declaratoria como puerto libre desencadenó un crecimiento demográfico descontrolado y sin precedentes, hasta el punto de que actualmente es catalogada como una de las islas más densamente pobladas del Gran Caribe (Gráfico 4). Ello provocó que la población nativa dejara de ser mayoría en su propio territorio: según información del *Censo general* de 2005, la población raizal en San Andrés representa el 35,6% del total; en Providencia, el 74%.

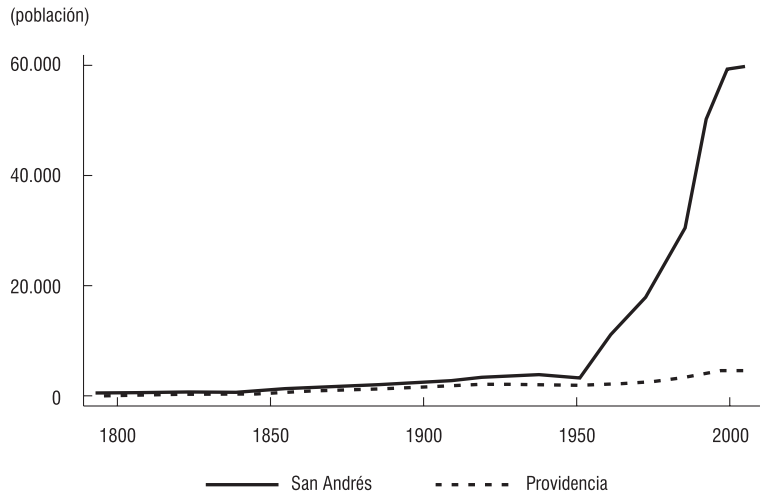
La continentalización incidió en la conformación de una sociedad heterogénea, ya que muchas de las características de los *panyas*[11], como la religión y la lengua, entre otras, son completamente distintas a aquellas de la población nativa. De acuerdo con Coleman (1988), dichas diferencias deterioran el capital social, pues disminuyen el grado de confianza en el entorno social. Además, ya no se trata de una comunidad cerrada y pequeña, como lo era San Andrés hacia mediados del siglo xx, puesto que ahora se desconoce la procedencia de una buena proporción de los continentales, factor que expuso a la isla a la infiltración de individuos asociados con grupos delincuenciales. Así, la falta de planificación en el desarrollo territorial generó, además de serios problemas ambientales (Sánchez, 2012), que esas normas y redes sociales, las cuales se habían configurado durante siglos, se vieran alteradas.

---

[10] Con solo 5.078 habitantes en 2011, este es uno de los municipios con menor población en Colombia, pues se encuentra en el quintil asociado con el de menor tamaño.

[11] Así denominan los raizales a los individuos provenientes del continente.

Gráfico 4. Población de San Andrés y Providencia, 1800-2000



Fuentes: Meisel (2005) y DANE.

5. Conclusiones

Por formar parte de algunas de las principales rutas del narcotráfico, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina siempre ha estado permeado por esta actividad ilícita. A pesar de ello, esta es una zona que históricamente ha tenido una baja incidencia de la violencia. Sin embargo, recientemente hubo un recrudecimiento de la violencia en San Andrés, que se debe a las disputas entre bandas criminales por el control del negocio del narcotráfico. Esto implica que la violencia en la isla no reacciona ante el conflicto armado, sino a este tipo de disputas territoriales entre delincuencia organizada.

Se propuso el deterioro del capital social como el porqué de la diferencia de la tasa de homicidio de San Andrés con respecto a Providencia. Esto, teniendo en cuenta que ambas islas prestan sus servicios al narcotráfico, pero solo en la primera se presentaron episodios de violencia. Dicho deterioro se explica a partir de la continentalización de San Andrés, hecho que implicó el rompimiento de una estructura social basada en la confianza y la colaboración entre los miembros de la comunidad, la cual se había configurado durante décadas.

La ola de violencia ocurrida en San Andrés entre 2009 y 2011 refleja el hecho de que, a pesar de que la tasa de homicidio nacional siguió una

tendencia decreciente en el período 2002-2011, en algunas regiones colombianas las condiciones de seguridad se deterioraron considerablemente como consecuencia de los procesos de desmovilización de los paramilitares. El caso particular de San Andrés muestra que la violencia derivada de estos procesos se puede trasladar a otras regiones colombianas.

Por tanto, se puede concluir que es necesario evaluar la forma como se gestan los procesos de desmovilización de los grupos al margen de la ley. En particular, es imperativo garantizar que las políticas de reinserción eviten la reincidencia delictiva. De lo contrario, la situación resultante podría ser incluso peor, ya que las disputas entre las bandas criminales disidentes de un grupo armado desencadenan en episodios de violencia cuya incidencia es mayor en comparación con el *status quo.*

Igualmente, es necesario revisar las políticas de desarrollo del archipiélago, ya que una de las razones por las cuales la población isleña se vincula al narcotráfico subyace en el abandono estatal y la falta de oportunidades, sobre todo para los raizales. En ese orden de ideas, es necesario mitigar y corregir la falta de planificación y sostenibilidad que ha caracterizado, por varias décadas, el desarrollo insular.

Referencias

Abello, A. (2006). "La nieve sobre el mar: una frontera caribe cruzada por el tráfico de drogas. El caso de Colombia y Nicaragua", *Aguaita*, núm.8, pp. 7-22.

Aguilera, M. (2010). "Geografía económica del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina". *Revista del Banco de la República,* vol. LXXXIII, núm. 995.

Bonilla, L. (2009). "Revisión de la literatura económica reciente sobre las causas de la violencia homicida en Colombia", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 114, Banco de la República.

Brookman, F. (2005). "*Understanding Homicide"*, Londres: Sage Publications.

Coleman, J. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology,* núm. 94, pp. S95-S120.

Mantilla, S. (2011). "Narcotráfico, violencia y crisis social en el Caribe insular colombiano: El caso de la isla de San Andrés en el contexto del Gran Caribe", *Estudios Políticos*, núm. 38, pp. 39-67.

Medina, C.; Posso, C.; Tamayo, J. A. (2011). "Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín", *Borradores de Economía,* núm. 674, Banco de la República.

Meisel, A. (2005). "La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: panyas, raizales y turismo", en Aguilera, M. (ed.), *Economías locales en el Caribe colombiano: siete estudios de caso,* Bogotá: Banco de la República.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt) (2004). *Agenda ambiental de San Andrés Isla, 2004-2020,* Bogotá.

Pérez, G. (2012). "Primera versión de la Política de Seguridad Democrática: ¿Se cumplieron los objetivos?", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional,* núm. 165, Banco de la República.

Riley, K. (1996). "Snow Job? The War Against International Cocaine Trafficking", RAND Corporation.

Rodríguez, M. (2007). "Los hijos del paisaje, Barranquilla: luna con parasol".

Sánchez, A. (2012). "El manejo ambiental en Seaflower, Reserva de Biósfera en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 176, Banco de la República.

Sánchez, A.; Díaz, A.; Peláez, A.; Ángel, L.; Tautiva, J.; Castelblanco, O.; González, C. (2012). "Evolución geográfica del homicidio en Colombia", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional,* núm. 169, Banco de la República.

Sánchez, D. (2011). "La guerra de las bacrim en San Andrés" [en línea], disponible en http://www.elespectador.com/impreso/judicial/ artículo-254457-guerra-de-bacrim-san-andres, consultado: 11 de enero de 2013.

Sánchez, F.; Núñez, J. (2007). "Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia", en Sánchez, F. (ed.), *Las cuentas de la violencia,* Bogotá: Centro de Estudios de Desarrollo Económico.

Sánchez, F.; Solimano, A.; Formisano, M. (2005). "Conflict, Violence and Crime in Colombia", *Understanding Civil War,* núm. 2, pp. 119-159.

Seelke, C.; Wyler, L.; Beittel, J.; Sullivan, M. (2011). "Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs", Congressional Research Service Report for Congress, disponible en http:// www.fas.org/ sgp/crs/row/R41215.pdf, consultado el 15 de enero de 2013.

United Nations Office on Drugs and Crime [Unodc] (2012). "Cocaine from South America to the United States", *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean,* pp. 31-44.

United Nations Office on Drugs and Crime (2010). *The Global Cocaine Market,* World Drug Report.

US State Department (2009), "Bureau for International Narcotics and Law Enforcement", *International Strategy Report,* vol. I.

MAPAS

Mapa 1. Fronteras marítimas y terrestres de Colombia

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2007.

Mapa 2. San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Caribe

Islas Vírgenes de los Estados Unidos (U. S. V. I., por su sigla en inglés).
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002).

Mapa 3. Localización de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Nota: la zona rayada es un área de régimen común Colombia - Jamaica que cuenta con una superficie de 15.015 km^2.
Fuente: IGAC (2004), tomado del Mapa físico político del Departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

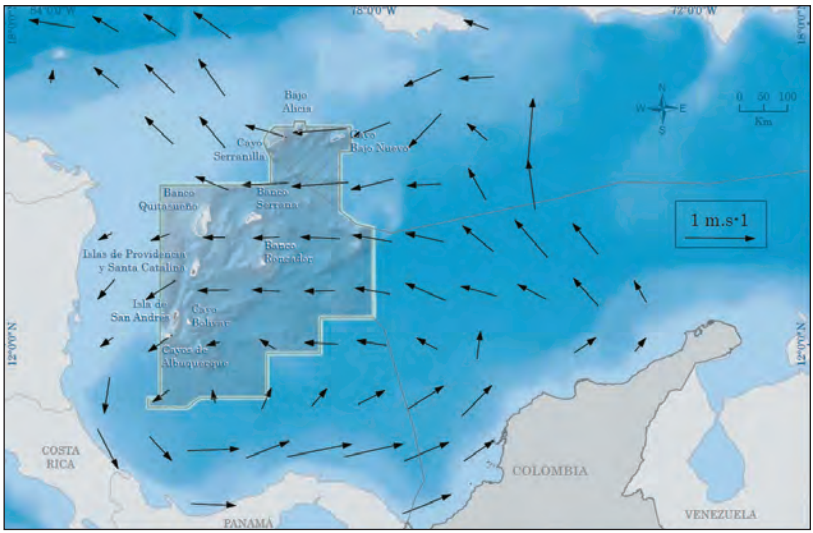
Mapa 4. Relieve de San Andrés

Fuente: IGAC, 2004.

Mapa 5. Relieve de Providencia y Santa Catalina

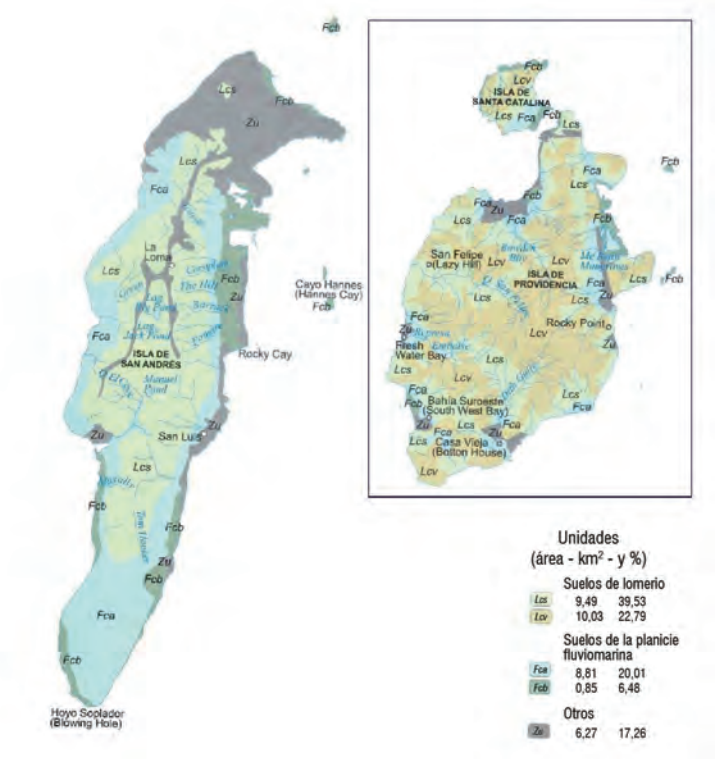
Fuente: IGAC, 2004.

Mapa 6. Corrientes marinas predominantes en la zona del Archipiélago



Fuente: IGAC, 2004:167.

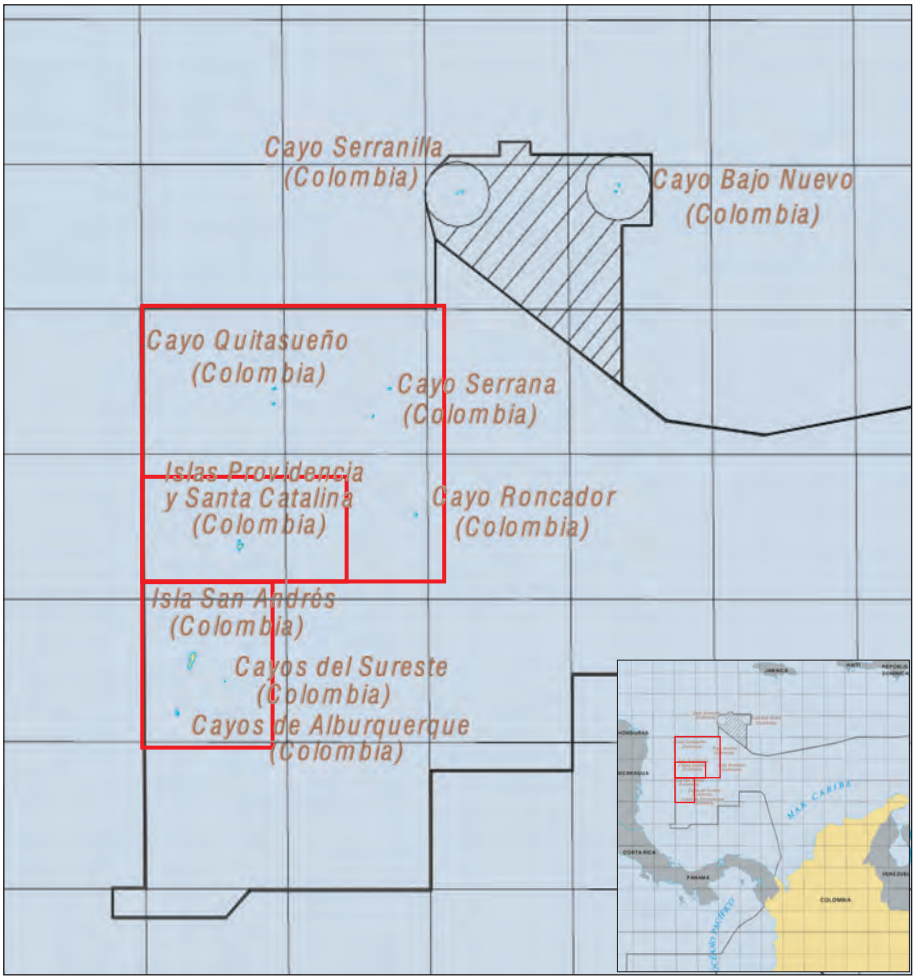
Mapa 7. Suelos y cuencas hidrográficas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Lcs	Suelos de clima cálido árido y semiárido, en relieve ondulado o escarpado, originado a partir de complejo de rocas sedimentarias y de fertilidad baja o moderada.
Lcv	Suelos de clima cálido árido y semiárido, en relieve ondulado o fuertemente escarpado, originado de materiales volcánicos, bien drenados y de fertilidad baja o moderada.
Fca	Suelos de clima cálido árido o desértico. Originados a partir de depósitos de origen fluvial, fluviomarino y lacustre, con influencia salina y eólica.
Fcb	Suelos de clima cálido semihúmedo originados a partir de depósitos de origen fluviomarino ricos en materia orgánica y localmente con influencia eólica.
Zu	Zonas urbanas.

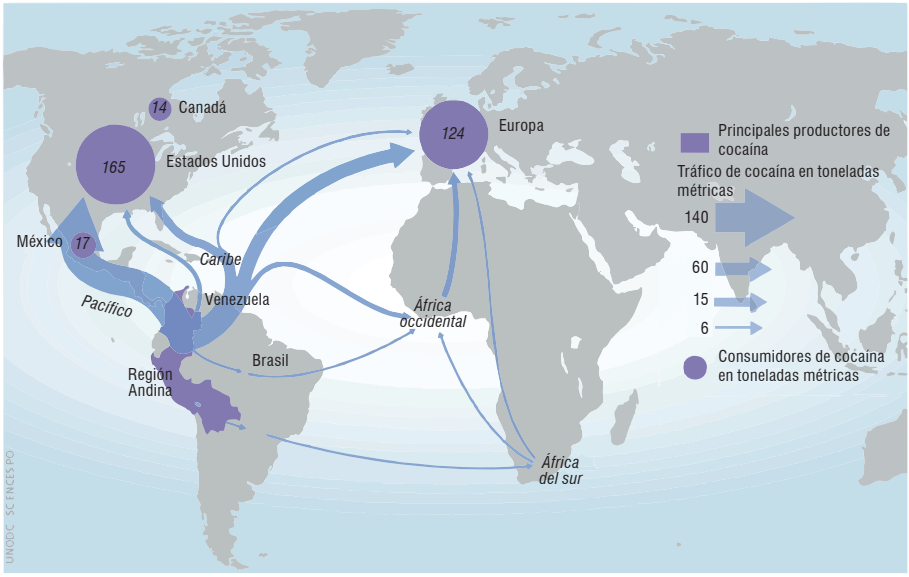
Fuente: IGAC,1990: 429.

Mapa 8. Área Marina Protegida (AMP) Seaflower



Fuente: Coralina (2010); elaboración del autor.

Mapa 9. Principales flujos de cocaína, 2008

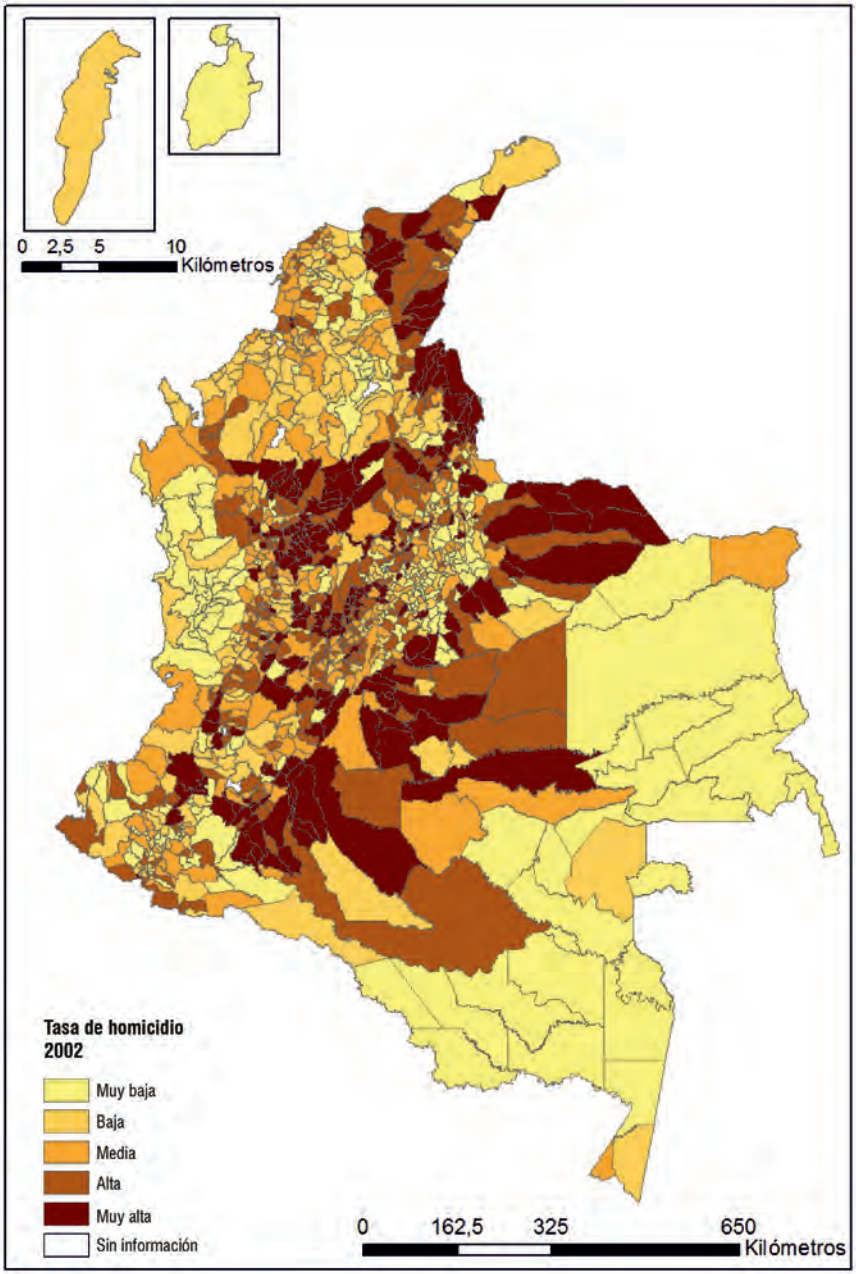


Fuente: Unodc (2010).

Mapa 10. Rutas del narcotráfico en América Latina y el Caribe, 2011

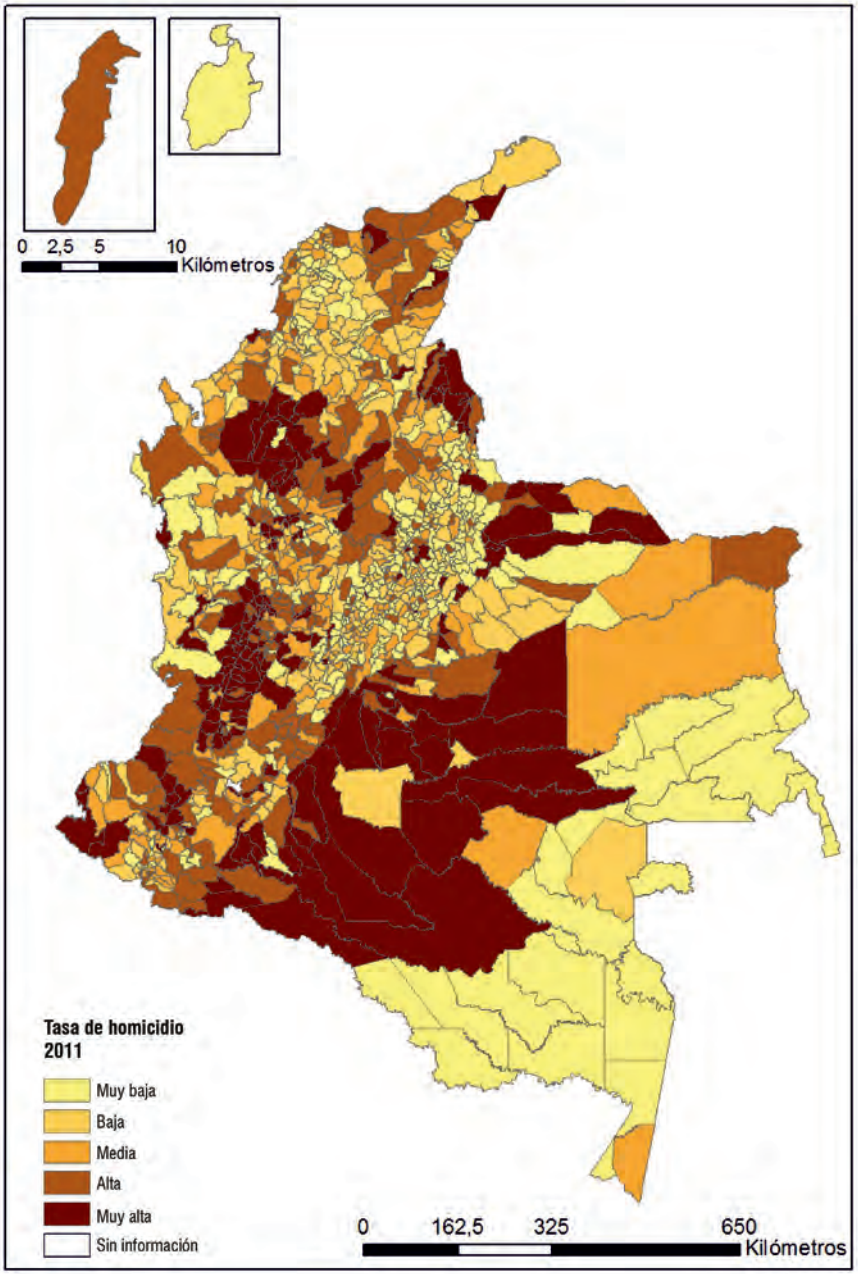
Fuente: con base en Seelke *et al.* (2011).

Mapa 11. Tasa de homicidio en municipios colombianos, 2002



Fuente: Policía Nacional; elaboración del autor.

Mapa 12. Tasa de homicidio en municipios colombianos, 2011



Fuente: Policía Nacional; elaboración del autor.

Economía y medio ambiente del archipiélago del San Andrés, Providencia y Santa Catalina
se terminó de editar, imprimir y encuadernar
en julio de 2016, en La Imprenta Editores S. A.