

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

**PLAN PARA EL DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

**Documento DNP-2594--UDT  
Santa Fe de Bogotá, abril 10 de 1992**

**Circulación: miembros CONPES  
Versión: aprobada**

I. ANTECEDENTES DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

II. DIAGNOSTICO

- A. Desarrollo Económico
- B. Situación Social
  - 1. La dotación de servicios
    - a. Agua Potable y Saneamiento Ambiental
    - b. Vivienda y Desarrollo Urbano
  - 3. Los servicios sociales
    - a. Educación
    - b. Salud
- C. Situación Ambiental
- D. Infraestructura Física
- E. Situación Fiscal
- F. Aspectos Institucionales
- G. Conclusiones

III. EL PLAN DE DESARROLLO DE SAN ANDRÉS

- A. Objetivos y Políticas
- B. Programas
  - 1. Área Económica
    - a. Control Poblacional
    - b. Sector Turístico
    - c. Pesca
    - c. Comercio
    - d. Agricultura
  - 2. Área Social
    - a. Educación
    - b. Salud
    - c. Agua Potable y Saneamiento Básico
    - d. Vivienda y Ordenamiento Urbano
  - 3. Infraestructura Física, Energética, de Comunicaciones y Transporte
  - 4. Medio Ambiente
  - 5. Ares Fiscal
  - 6. Fortalecimiento Institucional

IV. RECOMENDACIONES

## INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del CONPES un Plan para el desarrollo de San Andrés y Providencia. El primer capítulo describe brevemente los antecedentes geográficos e históricos de la zona; el segundo expone un diagnóstico de su actual situación económica, social, de infraestructura física, fiscal e institucional. En el tercero se propone una estrategia global, con programas precisos en los sectores y áreas de mayor impacto en la región. El documento concluye con algunas recomendaciones.

### I. ANTECEDENTES DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

El archipiélago de San Andrés y Providencia, compuesto por una serie de islas, cayos, bancos y bajos<sup>1</sup>, se encuentra localizado en el mar Caribe a una distancia de 712 Km de Cartagena, a 187 Km de Nicaragua y a 307 Km de Costa Rica. El archipiélago tiene una superficie de 52.5 kms con una extensión de mar territorial de 349,000 kms y una zona económica exclusiva de 9.614 Kms<sup>2</sup>. La riqueza natural de las islas consiste en una gran variedad de fauna y flora, en lagunas, arrecifes, playas y cayos. Sin embargo, su reducido tamaño limita la disponibilidad de recursos naturales (tierras, bosques, agua), lo que restringe las posibilidades de desarrollo agrícola e industrial, crea deseconomías para la instalación de infraestructura e impone escalas reducidas para la operación de servicios de energía y agua<sup>3</sup>. El tamaño de la isla y de sus recursos impone un severo límite al tipo de explotación económica que puede desarrollarse en ella.

A los españoles se atribuye el descubrimiento del archipiélago en 1510. En 1629 las islas fueron pobladas por puritanos ingleses, quienes introdujeron esclavos negros de Jamaica y los cultivos de algodón y tabaco. En 1640 el pirata Henry Morgan estableció su base en San Andrés para conquistar Panamá y Cartagena. Posteriormente España recuperó el control de las islas, ejerciendo su dominio a través del gobierno de la provincia de Cartagena y la Real Audiencia de la Nueva Granada; sin embargo, la presencia española fue transitoria y las islas quedaron prácticamente despobladas a finales del siglo XVII. En el siglo XVIII, el archipiélago fue ocupado por descendientes de ingleses provenientes de Barbados, Jamaica y Trinidad. El Virreinato de la Nueva Granada retomó el dominio del archipiélago de 1786 hasta la independencia. En 1822 los habitantes isleños reconocieron la Constitución de la Gran Colombia y se convirtieron en un Cantón de la provincia de Cartagena. En 1912 las islas se llevaron a la categoría de Intendencia Nacional. En 1928, respondiendo a reclamaciones de Nicaragua, se firmó el tratado Esguerra-Bárcenas que confirmó los derechos de Colombia sobre el archipiélago

En 1953, se declaró al archipiélago puerto libre y su funcionamiento se reglamentó por la ley 127 de 1959, hechos que modificaron completamente su

---

<sup>1</sup> Islas: San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Cayos: Alburquerque, Ese, Roncador, Serrana y Quitasueño; Bancos: Serranilla y Alicia; Bajos: Nuevo.

<sup>2</sup> Otras islas del Caribe presentan extensiones en Kms<sup>2</sup> de: Granada 344, Barbados 431, Martinica 1106, Trinidad y Tobago 5.000, Bahamas 13.864, Jamaica 10.911 y Santo Domingo 77.000.

<sup>3</sup> Blackman, Courtney "futuro del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" Estudio de Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. Diciembre 13, 1991

vida económica y social. A partir de entonces se elevó la actividad comercial y turística, se fomentó la migración y se redujeron la pesca y agricultura tradicionales. Se dinamizó un vasto cambio cultural, pero los nativos, descendientes en su mayor parte de los esclavos jamaicanos, mantuvieron el inglés y sus costumbres culturales y religiosas. Los cambios han sido menores en Providencia, en donde la migración ha sido mas reducida, el inglés es ampliamente utilizado y la arquitectura ha mantenido su estilo caribeño-inglés.

La ley 1 de 1972 reorganizó el régimen administrativo al establecer la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia. En 1991 la Asamblea Nacional Constituyente la elevó a la categoría de departamento y estableció el fundamento de un régimen especial para proteger a la comunidad raizal y enfrentar los graves problemas ambientales y demográficos.

## **II. DIAGNOSTICO**

Después de muchos años de ser una economía de subsistencia en medio del mar, el desarrollo económico y social de San Andrés ha tenido una enorme transformación en las últimas tres décadas. Con su declaración como Puerto Libre se elevó su población y su estructura económica cambió sustancialmente. El comercio dominó la isla a costa de las actividades tradicionales de los pobladores nativos y simultáneamente se creó una gran presión sobre los bosques, arroyos, playas y corales, todos ellos frágiles y de reducido tamaño.

El archipiélago se encuentra hoy en una doble encrucijada. De una parte, el modelo de desarrollo derivado de su carácter de puerto libre ha comenzado a dar señales de agotamiento, debido a la presión excesiva que se ha ejercido sobre los recursos naturales y a la imposibilidad de generar recursos suficientes para garantizar la prestación de los servicios básicos a la población. De otra parte, la pérdida de sus ventajas como único puerto libre de una economía cerrada, pone en dificultades su actual estructura económica.

Estos desafíos crean problemas, pero también grandes oportunidades. En esta coyuntura es posible reorientar el desarrollo hacia un modelo acorde con sus características naturales, que pueda garantizar un buen nivel de vida a sus habitantes, mediante la utilización racional de sus recursos.

### **A. DESARROLLO ECONÓMICO**

No existen indicadores del ingreso en las islas en las últimas décadas. Sin embargo, para medir el crecimiento de la actividad económica se pueden tomar los datos de las importaciones registradas por la aduana de San Andrés, que pasaron de US \$600 mil en los años cincuentas, a US \$20.9 millones en los años setenta y a US \$92.9 millones en los años ochenta.

A partir de 1953 el comercio se constituyó en la principal actividad productiva, transformando la dinámica poblacional y la estructura económica de las islas. Por el puerto de San Andrés ingresaron el 25% de las importaciones de bienes

de consumo del país en los años sesenta. Desarrollado en buena parte por inmigrantes, el comercio ha llegado a representar el 70% de la actividad económica, generando el mayor número de empleos. De 2.070 establecimientos económicos existentes<sup>4</sup>, 1.288 se dedican al comercio.

En forma paralela, en San Andrés se desarrolló un **turismo** de baja categoría, en gran parte derivado del comercio. En consecuencia, se indujo una infraestructura hotelera de reducido tamaño y de escasa calidad<sup>5</sup>. De los 50 hoteles sólo 23 están clasificados y únicamente 4 alcanzan tres estrellas. Existen 5.000 habitaciones, con un promedio de 2.95 camas por habitación. La ocupación hotelera, del 60%, se encuentra por encima del promedio nacional. En Providencia es escaso el desarrollo hotelero por la poca afluencia de turistas, quienes en general no pernoctan en ella.

Las posibilidades del comercio atrajeron oleadas migratorias que transformaron la dinámica demográfica. Después de permanecer estancada durante la primera mitad del siglo (creciendo apenas al 0.3% anual entre 1912 y 1951), la población se elevó a más del 5% promedio anual en las últimas cuatro décadas, más que doblando el crecimiento poblacional del resto del país. Como resultado, la densidad de población, que había permanecido estable hasta los años cincuentas, se multiplicó por diez, alcanzando niveles que hoy casi cuadruplican la de islas vecinas como Trinidad-Tobago y Jamaica, y que casi doblan la del departamento de Atlántico, el más denso del país. Esta altísima densidad poblacional es una de las causas fundamentales de las deficiencias en los servicios y del mal uso de los recursos de la isla.

Por su parte, las transformaciones económicas determinaron la disminución de las actividades que habían sido la base tradicional de la economía local: la pesca y la agricultura. Hoy los alimentos consumidos en la isla, excepto el pescado y el coco, son importados

La **agricultura** fue la principal actividad de las islas antes de su declaratoria de puerto libre. La producción del coco pasó de 36 millones de nueces en 1940 a 1.6 millones en 1987. Entre 1983 y 1986 las hectáreas cultivadas en los 6 principales productos<sup>6</sup> descendieron de 2.300 a 2.200. La misma producción agrícola de 1951, cuando la población era de 3.900 habitantes, se da hoy cuando ésta supera los 40,000 habitantes. La actividad **pecuaria** es reducida<sup>7</sup> con un manejo deficiente y sin programas definidos en aspectos sanitarios y productivos.

La población nativa adelanta actividades de pesca artesanal para abastecer el mercado local con pequeños márgenes para la exportación. La pesca industrial es realizada por empresas con sede en la Costa Atlántica. Algunas empresas extranjeras tienen acceso a los mares del archipiélago sin pago alguno de tasas por el aprovechamiento del recurso, amparándose en lo establecido en el tratado

---

<sup>4</sup> Censo económico del DANE 1990.

<sup>5</sup> De acuerdo con los resultados del estudio realizado por Howard Consulting la mayoría de los hoteles carecen de mantenimiento elemental. El citado estudio reporta de su visita a una habitación de un reconocido hotel, 13 deficiencias (bombillos, TV, fallas en instalaciones eléctricas, etc.)

<sup>6</sup> Coco, yuca, caña de azúcar, batata, plátano y patilla.

<sup>7</sup> La ganadería asciende a 2500 cabezas y los porcinos a 1200 animales.

Vásquez-Saccio en 1972<sup>8</sup> que exonera a las embarcaciones de EE.UU., de esas obligaciones. La utilización indiscriminada de explosivos lesiona el recurso y la actividad de los pescadores locales. La producción pesquera moderna ha sido reducida y poco dinámica<sup>9</sup>.

## **B. SITUACIÓN SOCIAL**

La situación social de las Islas de San Andrés y Providencia se caracteriza por la coexistencia de varios problemas de importancia.

Desde una perspectiva de largo plazo, tan extraordinario crecimiento poblacional no se acompañó de suficiente infraestructura urbana, y se generó un déficit considerable de servicios básicos (agua, vivienda, energía); las demandas de estos servicios se han enfrentado a un creciente costo y a problemas de gestión de los entes locales para atenderlas. Los servicios de salud y educación no se han mejorado, ya que el centralismo y la distancia determinaron la prestación de estos servicios con notorias deficiencias de calidad. La población pobre, al medirla por sus necesidades básicas insatisfechas, alcanza el 44.2%.

De otra parte, con la apertura económica la disminución del privilegio comercial del que disfrutó San Andrés por tantos años ha reducido las oportunidades económicas, creciendo la proporción de la población con dificultades de empleo e ingresos.

### **1. La infraestructura física**

#### **a. Agua Potable y Saneamiento ambiental**

El déficit de abastecimiento de **agua potable** es significativo. Mientras la demanda promedio es de 90 litros por segundo (Ips), la producción sólo alcanza en promedio 50 Ips. Esta se obtiene de dos fuentes: pozos profundos que producen 32 Ips y un sistema de plantas desalinizadoras que, teniendo capacidad de 35 Ips, pierde por la mala operación el 50% de la producción y sólo genera 18 Ips.

La cobertura del servicio de acueducto es de 54% con racionamientos: el sistema funciona cuatro días a la semana en el sector hotelero y tres días en el resto de la isla. En Providencia la cobertura es del 80%<sup>10</sup>. Los costos del agua son altos por la tecnología de desalinización<sup>11</sup> y por la mala operación. La calidad del agua es muy deficiente, por la mezcla que se hace con aguas de los pozos profundos que apenas se desinfectan.

---

<sup>8</sup> Ley 52 de 1973.

<sup>9</sup> En los últimos cinco años se ha mantenido un promedio de apenas 300 toneladas, menos de la mitad de lo que fue en el quinquenio anterior. Fuente: INDERENA y la Intendencia.

<sup>10</sup> El promedio nacional para este tipo de municipios es de 82% de cobertura.

<sup>11</sup> Las plantas desalinizadoras presentan múltiples inconvenientes: falta de insumos químicos, repuestos y equipo para su reparación y mantenimiento, frecuentes fallas en el sistema eléctrico. Este sistema de tratamiento presenta elevados costos de producción y se opera con niveles muy bajos de eficiencia.

El sistema de **alcantarillado** sólo cubre el 8% de las viviendas. La mayor parte de la población acude a pozos sépticos (65% en San Andrés y 48% en Providencia). Estos generan problemas sanitarios debido a que la saturación del nivel freático por las aguas negras deteriora las tuberías de agua potable y contamina las aguas superficiales usadas por la población. El 27% no tiene acceso a ningún sistema de evacuación.

Para el servicio de recolección y disposición de **basuras**, EMPOISLAS cuenta con una buena infraestructura, que debe complementarse con inversiones adicionales para atender la demanda y la disposición final. Existe una planta de selección de basuras con capacidad de 60 toneladas que se encuentra fuera de servicio. También existen botaderos a campo abierto en zonas subnormales.

La baja cobertura de los servicios y la deficiente operación de los sistemas han sido causadas en parte por la gran debilidad institucional de EMPOISLAS<sup>12</sup>. La empresa opera desde 1988 con un déficit anual promedio de \$200 millones. Su excesiva planta de personal causa gastos equivalentes al 95% de sus ingresos de operación, y presenta el índice de empleados por número de suscriptores más alto del país (35/1000 mientras lo recomendado es de 5/1000). En cuanto al sistema de cobro, de los 3524 suscriptores del acueducto, solamente 2290 tienen medidor, de los cuales menos de la mitad funciona.

## **b. Vivienda y desarrollo urbano**

En San Andrés existen tres áreas urbanas: el North End, La Loma y San Luis. Las dos terceras partes de la población se concentra en North End. En Providencia la población se ubica en pequeños asentamientos a lo largo de la carretera que rodea la isla.

De acuerdo con el censo de 1985, San Andrés y Providencia cuentan con 8.600 **viviendas**, 6.536 de las cuales se localizan en las cabeceras. El déficit cuantitativo proyectado a 1990 es de 930 viviendas, que representa el 10% del total de hogares<sup>13</sup>.

En North End se presentan preocupantes niveles de tugurización, debido a la ocupación intensiva y desordenada de los centros de manzana. Los propietarios de las tierras las entregan en arrendamiento a migrantes y nativos de bajos recursos quienes habitan en condiciones de subnormalidad.

El crecimiento urbano ha ocurrido al margen de la planeación de usos del suelo y del diseño, lo que explica, además de los problemas de servicios ya mencionados, la ineficiencia del trazado vial, el déficit de zonas verdes y la invasión de zonas de playa.

---

<sup>12</sup> Empresa que administra los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo y plazas de mercado.

<sup>13</sup> Por déficit cuantitativo se entiende la diferencia entre hogares y viviendas.

## **2. Los Servicios Sociales**

En los servicios de educación y salud no se registran deficiencias globales de personal. Tanto en maestros como en médicos se cuenta con índices por encima del promedio nacional. Sin embargo, existen severas deficiencias en la calidad de los servicios prestados.

### **a. Educación**

San Andrés está entre los departamentos con mayor cobertura en educación preescolar (45%), primaria (82%) y secundaria (67%), frente a los promedios nacionales de 13%, 84% y 46%, respectivamente. Los problemas del sistema educativo están relacionados con la mala calidad, baja retención, deficiencias de la infraestructura y dotación, escasa diversificación de la formación profesional y difícil acceso a la educación superior.

La retención del sistema educativo es baja, especialmente en secundaria donde sólo el 35% de los que inician el ciclo logran culminarlo. La calidad de esta educación es deficiente, situándose por debajo del promedio nacional: San Andrés se encuentra en el puesto 24 entre 31 entidades territoriales<sup>14</sup>. Se calcula que sólo el 10% de los bachilleres puede ingresar a la universidad debido a los bajos puntajes obtenidos en las pruebas académicas y a la insuficiencia de recursos para desplazamiento, matrícula y sostenimiento. Ni los currículos, ni la formación en el nivel técnico profesional, corresponden a las necesidades y perspectivas del departamento.

### **b. Salud**

La estructura de enfermedad y muerte en el archipiélago es compleja y se asocia con tres factores fundamentales: (i) las condiciones de pobreza y las deficiencias sanitarias que generan infecciones respiratorias e intestinales<sup>15</sup>; (ii) los malos hábitos alimenticios y la vida sedentaria, que explican las principales causas de mortalidad: la hipertensión arterial y las enfermedades del corazón<sup>16</sup>; y (iii) la falta de atención oportuna de urgencias, neurología, dermatología y odontología, así como la inadecuada atención de los problemas relacionados con el embarazo y el bajo peso al nacer.

Los servicios de salud pública y seguridad social cuentan con personal superior al promedio nacional (412 habitantes por médico frente a 1450 en el país<sup>17</sup>). La infraestructura física esta compuesta por un hospital regional en San Andrés y uno local en Providencia, 3 centros y 2 puestos de salud. Estos

---

<sup>14</sup> De acuerdo con los resultados & las pruebas del ICFES

<sup>15</sup> La estructura de morbilidad por consulta externa es similar a la del resto del país: Infección respiratoria aguda (30%) y Enfermedad diarreica aguda (10.6%), que se deben a las condiciones de pobreza (45.4% en San Andrés y 63.4% en Providencia con NBO, hacinamiento (15.3% de los residentes en San Andrés), desnutrición global (30% en los menores de 5 años), analfabetismo (15.2% de los jefes de hogares en miseria) y otras características étnicas y sociales de la población.

<sup>16</sup> Las tres primeras causas de mortalidad general son la hipertensión arterial (26.8%), e) infarto agudo (11.1%) y problemas de corta duración del embarazo y bajo peso al nacer (11.1%).

<sup>17</sup> 97 médicos en 26 Km<sup>2</sup>



establecimientos son suficientes para atender la demanda, pero requieren adecuaciones.

En síntesis, existen recursos suficientes para prestar buenos servicios. El problema es de eficiencia y gestión.

### C. SITUACIÓN AMBIENTAL

Por sus características particulares el archipiélago es un ecosistema muy frágil que ha sido alterado por el modelo de desarrollo. El deterioro ambiental se ha constituido en uno de los principales problemas debido a las modalidades de asentamiento, las densidades de población y la presión sobre los recursos naturales disponibles. A lo anterior se sumó la ausencia de planeación y control.

En San Andrés se ha detectado una reducción del **recurso forestal**, limitado hoy al 2% de la superficie isleña. La deforestación afecta de manera importante el volumen y calidad del agua subterránea, fuente de abastecimiento de la isla. La ausencia de cobertura boscosa facilita la escorrentía, haciendo que el agua lluvia arrastre material orgánico superficial antes de filtrarse al subsuelo, generando contaminación bacteriana y mayor evaporación.

Las únicas fuentes de abastecimiento permanente de agua potable son **las aguas subterráneas**. Este recurso abastece a la población rural mediante perforaciones individuales (pozos y cisternas), y es utilizado para el acueducto de San Andrés. De los 22 pozos de aguas subterráneas existentes, 12 ya se han salinizado, y de estos, cuatro podrían recuperarse con costos financieros considerables<sup>18</sup>.

La alteración de la dinámica de intercambio de aguas, causada por el dragado, aumenta la salinidad aceptada por el manglar. Aproximadamente se ha destruido el 30% de este ecosistema, deteriorado, además, por la polución térmica y de hidrocarburos generada por los derrames de la planta de energía, la disposición de basuras y la tala.

Con respecto a Providencia, el ecosistema de la isla se encuentra menos intervenido por la acción humana. Por su configuración de levantamiento volcánico es la más montañosa de las islas del archipiélago, lo cual la dota de varias micro cuencas con bosques de vegetación secundaria autóctona muy rica en especies tropicales, todavía abundantes, y arroyos permanentes de agua dulce. En el litoral oriental se encuentran formaciones de manglares que están sufriendo daño ambiental. Providencia está en el límite de poblamiento sustentable y, al igual que San Andrés, tiene problemas de contaminación de las aguas por el mal manejo de los desechos orgánicos.

---

<sup>18</sup> Plan de Desarrollo Siglo XXI. Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Secretaría de Planeación. San Andrés Isla, octubre de 1991, p.52

## D. INFRAESTRUCTURA FÍSICA

Los problemas de infraestructura física se concentran en una ineficiente prestación del servicio de energía y telecomunicaciones y una inadecuada dotación aeroportuaria y portuaria.

Aunque la cobertura de **energía** es del 95% de las viviendas el servicio es intermitente, estando sujeto a largos y persistentes racionamientos, que además tienen el efecto de disminuir el flujo a los servicios hoteleros y comerciales. Para satisfacer la demanda estimada en 1992, la electrificadora cuenta con un sistema de generación diesel cuya capacidad es de 23 mw., y no garantiza un margen mínimo de confiabilidad. La empresa electrificadora -ELECTROSAN- se encuentra en una situación financiera crítica debido a la deficiente gestión administrativa y los excesivos gastos de funcionamiento<sup>19</sup>. Además, las tarifas de venta de energía (\$46/kvh) no reflejan el costo de suministro (\$60/kvh). Por lo tanto, las ventas realizadas en 1991 implicaron subsidios por \$1.190 millones.

Como complemento al suministro de energía eléctrica, se cuenta con un deficiente servicio de **gas propano**. La demanda es abastecida por dos empresas privadas que lo transportan desde Cartagena por vía marítima. Los costos se incrementan por el transporte del gas en cilindros<sup>20</sup> y la concentración de la distribución en solo dos agentes.

En **telecomunicaciones** San Andrés cuenta con 5.000 líneas instaladas por Telecom durante este gobierno. El número de abonados es de 3.123, con una densidad telefónica de 18.1 líneas por cada cien habitantes, una de las más altas del país. La demanda adicional, estimada en 1.000 líneas, puede suplirse con el excedente de capacidad de la central y con la terminación del proyecto de ampliación de la red telefónica.

El archipiélago cuenta con una red **vial** de 70.7 Kms, de los cuales 52.4 Kms se encuentran en San Andrés. La principal vía es la Circunvalación con una longitud de 32 Kms pavimentados, en condiciones aceptables de operación. El esfuerzo en inversión debe concentrarse en el mantenimiento de la red existente.

Con respecto al **transporte aéreo**, en 1990 el aeropuerto de San Andrés movilizaba el 6% de los pasajeros nacionales y el 5% de los internacionales, y 16.500 toneladas de carga. Para 1991 el tráfico de pasajeros se redujo en un 28% y el de carga en 26%, probablemente reflejando la pérdida de ventajas comparativas del comercio sanandresano en tiempos de la apertura. El terminal de pasajeros se encuentra en construcción. El aeropuerto cuenta con equipos de radioayudas modernos, pero no tiene luces de aproximación. Actualmente la pista se encuentra en buen estado y se está ampliando para recibir aeronaves de cabina ensanchada, tipo Boeing 747. La pista del aeropuerto de Providencia se encuentra en regular estado y está diseñada para recibir aeronaves pequeñas como los Twin-Otter.

---

<sup>19</sup> Se calcula el déficit en un millón de dólares para los próximos cinco años.

<sup>20</sup> Las empresas tienen que incurrir en costos por transportar cilindros yacidos a Cartagena, y el mantenimiento que se le debe realizar a los cilindros, con el fin de evitar la corrosión, es costoso.

El **puerto** cuenta con un muelle de 480 metros de longitud, en avanzado estado de deterioro, con capacidad para atender simultáneamente 7 barcos de 80 metros de eslora, presentando deficiencias en el equipo de cargue y descargue. Debido a las condiciones naturales, el puerto tiene una limitación de calado de 14 pies cuya profundidad se ha reducido en 12 pies por razones de sedimentación, por lo cual sólo pueden operar buques con capacidad máxima de 2.500 toneladas.

## **E. SITUACIÓN FISCAL**

Con la nueva política arancelaria, derivada del modelo de apertura económica, se produjo una fuerte reducción de las principales fuentes de ingreso fiscal, lo cual podría disminuir aún más la capacidad de ahorro e inversión de la isla. El Decreto 1742 de 1991 desmontó el cobro del 15% sobre la salida de mercancías extranjeras. Este impuesto produjo al fisco \$1,250 millones en 1991 y representó el 27% de los ingresos tributarios. Así mismo, el impuesto del 10% sobre entrada de mercancías del exterior se verá considerablemente disminuido (\$1.030 millones en el presente año) por la menor entrada de bienes importados a la isla.

Además, se ha mantenido un bajo esfuerzo de recaudo de los impuestos de orden local. El impuesto de industria y comercio presentó un alto grado de evasión: con una tarifa de apenas 4 por mil, su recaudo, que debió ser de \$149 millones en 1989, fue en realidad de \$41 millones (27.5%)<sup>21</sup>. En el impuesto predial también se presentaban bajas tarifas y una alta cartera morosa. En 1991 el IGAC finalizó la formación catastral que entró en vigencia en 1992 con lo cual se debe duplicar el recaudo (\$350 millones). Para ello es necesario poner en marcha medidas administrativas como la sistematización de la liquidación y el recaudo, y medidas de carácter coercitivo para disminuir el debido cobrar.

Recientemente la Asamblea tomó una serie de medidas en materia de tarifas y cobros que permitirán aumentar sustancialmente los ingresos. El primer trimestre del año ya arroja resultados positivos en el recaudo de industria y comercio, que pasó de \$8 millones a \$77 millones en el mismo período de 1991. El total del año podría ascender a \$385 millones. En predial se han recaudado \$90 millones cuando en el 91 se habían recaudado únicamente \$28 millones. Estos datos ilustran el potencial fiscal de una correcta administración de los tributos locales.

En la vigencia de 1992 el presupuesto presenta un enorme desequilibrio, pues se estimaron ingresos excesivos por concepto de la tarjeta de turismo<sup>22</sup>. Esta tarjeta, creada mediante el Decreto 2762 de 1991 para residentes y residentes temporales, fue aprobada por la asamblea pero no ha sido puesta en marcha. En cuanto a los gastos, debe resaltarse que la nómina pasó de 760 empleados en 1988 a 1062 en 1991<sup>23</sup>, aumento que no tiene relación con las necesidades de la isla, y que no se ha traducido en mayores servicios a sus habitantes.

---

<sup>21</sup> La falta de aplicación de la Ley 14/83 y de control explican este resultado.

<sup>22</sup> Los ingresos a recaudar por este concepto se estimaron en \$ 2.080 millones

<sup>23</sup> Representa el 3% de la población total, lo cual es un porcentaje alto en comparación con otros departamentos.

El bajo esfuerzo fiscal y el aumento de la burocracia redujo la capacidad de inversión, que pasó de \$4,700 millones en 1989 a \$2,500 millones en 1990 y a \$3.500 millones en 1991. Estos niveles son muy inferiores a los logrados en años anteriores.

## **F. ASPECTOS INSTITUCIONALES**

La Ley 1 de 1972 creó la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia con un régimen administrativo que combinó algunos aspectos municipales e intendenciales. Esta Ley suprimió el municipio de San Andrés y trasladó a la administración intendencial sus rentas, derechos y obligaciones. De esta forma, el archipiélago quedó conformado institucionalmente como Intendencia Especial, con el municipio de Providencia. En la actualidad, la isla de San Andrés está gobernada por la administración departamental y no se beneficia de la transferencia del IVA a los municipios.

El departamento y sus empresas adolecen de una grave debilidad institucional que se expresa en una baja capacidad de gestión pública para manejar los complejos problemas sociales, económicos, demográficos, turísticos y ecológicos. Se observa una falta de planeación integral, la dispersión de iniciativas y la ausencia de coordinación con el sector privado.

La presencia institucional del nivel nacional en el departamento se caracteriza por la descoordinación, tanto con la administración como entre las mismas instituciones<sup>24</sup>. Se manifiesta la poca capacidad de gestión y autonomía de las seccionales de las entidades del orden nacional, supeditadas a las oficinas regionales de Cartagena y Bogotá

## **G. CONCLUSIONES**

San Andrés y Providencia se caracterizan por poseer atractivos ambientales y paisajísticos que le otorgan ventajas para el turismo. Sin embargo, su desarrollo económico y el uso de sus recursos naturales han estado subordinados a un tipo de comercio creado como escape a los altísimos aranceles y a la protección de la economía colombiana.

El lento crecimiento de la primera mitad del siglo se aceleró desde finales de los años cincuentas. El aumento de la población y la falta de planificación generaron un desordenado uso del suelo, trayendo como consecuencia una expansión caótica, que ha originado deseconomías urbanas, congestión y marginalidad, afectando el medio ambiente y deteriorando las playas. A este panorama se agrega el creciente déficit de algunos servicios básicos, particularmente de acueducto y alcantarillado y la deficiente prestación del servicio de energía eléctrica, que afecta permanentemente a la población y a las actividades económicas. La situación se

---

<sup>24</sup> En 1987 existían 32 oficinas seccionales del mismo número de entidades del orden nacional, que empleaban 1682 empleados (incluyendo el SSS, FER, EMPOISLAS y ELECTROSAN). Fuente: Intendencia de San Andrés: Anuario Estadístico 1987

hace especialmente crítica en la presente coyuntura cuando se vienen deprimiendo las actividades principales: el comercio y el turismo asociado.

En el campo institucional se evidencia la fragilidad de los entes departamentales para guiar el proceso de desarrollo y orientar las políticas y estrategias. También es evidente la ineficiencia de las entidades nacionales presentes en las islas.

A pesar de lo anterior, la isla conserva sus atractivos turísticos y posee un potencial pesquero que puede recuperarse y convertirse en fuente sólida de recursos y de empleo. Providencia ha logrado mantener sus condiciones naturales y el control del crecimiento poblacional, lo que le otorga ventajas comparativas para desarrollar un tipo de turismo especial, en el cual se involucre la utilización y preservación de sus recursos ecológicos.

La reciente condición del archipiélago como departamento abre nuevas posibilidades para tener un mayor control sobre los servicios básicos, los recursos y la toma de decisiones, constituyéndose en un factor central para el éxito de una nueva estrategia de desarrollo.

## **II. EL PLAN DE DESARROLLO DE SAN ANDRÉS**

### **A. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS**

El objetivo general del plan para San Andrés es la búsqueda de un desarrollo económico, social y ecológicamente viable, para permitir el acceso de los habitantes de la isla a las oportunidades de desarrollo y a los servicios públicos básicos, haciendo efectiva la conservación ambiental. Para ello, es fundamental inducir nuevas modalidades de turismo, al tiempo que se recuperan actividades tradicionales de la población, como la pesca y la agricultura.

Con este objetivo, se plantean las siguientes estrategias:

1. Impulsar un turismo de mayor valor agregado que se constituya en la actividad fundamental del archipiélago, aprovechando las ventajas de San Andrés para el turismo recreativo y las de Providencia para el turismo ecológico. Este nuevo tipo de turismo no será un subproducto del comercio.

2. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos. Asimismo, fortalecer la infraestructura energética y de comunicaciones para adecuarla a las nuevas necesidades de las islas.

3. Incorporar a la población nativa a los beneficios del desarrollo del archipiélago, con mayores posibilidades de empleo en el nuevo turismo y en actividades de pesca y agricultura.

4. Conservar y recuperar los recursos ecosistémicos del archipiélago.

5. Fortalecer la capacidad administrativa y financiera de las instituciones locales para comandar la nueva estrategia de desarrollo.

Para lograr los objetivos y llevar adelante las estrategias planteadas, el Plan para San Andrés propone programas y proyectos en las áreas Económica, Social, de Infraestructura Física, Ambiental e Institucional.

## **B. PROGRAMAS**

### **1. DESARROLLO ECONÓMICO**

El desarrollo económico de San Andrés y Providencia se sustentará en la disminución de la presión poblacional, su consolidación como Centro Turístico y el fomento de programas agropecuarios y de pesca artesanal e industrial.

#### **A. Control poblacional**

Para disminuir la presión sobre los recursos naturales y la infraestructura de servicios, se aplicarán dos programas para revertir los flujos migratorios: se regularán en forma permanente los derechos de circulación y residencia en las islas, al tiempo que se inducirá un programa de emigración hacia el continente.

La regulación y limitación de los derechos de circulación y residencia se llevarán a cabo mediante la aplicación del decreto 2762 de 1991. En esta norma, la población se clasifica en tres categorías: residentes permanentes, transitorios y turistas. Con excepción de los nativos o sus hijos, para ser residentes permanentes es necesario haber residido, al menos tres años continuos y no haber violado ciertas normas mínimas<sup>25</sup>. Los residentes transitorios podrá permanecer en las islas durante períodos inferiores a los tres años, de acuerdo con criterios de conveniencia definidos por la Oficina de Control de Circulación y Residencia. Por su parte, los turistas deberán obtener un permiso especial de estadía o Tarjeta Turística por períodos anuales de cuatro meses continuos o discontinuos. Este período podrá ser hasta de seis meses, cuando los turistas o sus familiares<sup>26</sup> tengan derecho de dominio sobre un inmueble en la zona.

De otro lado, para disminuir el exceso de población se realizará un programa de apoyo a quienes quieran abandonar la isla. Este programa será desarrollado por el departamento, y en su primera fase apoyado presupuestadamente por la Nación<sup>27</sup>.

#### **b. Sector turístico**

Es necesario que en San Andrés se mejore la infraestructura hotelera con el fin de adecuarla al turismo de mayor calidad y más capacidad de generar ingresos. Para esto se desarrollarán acciones en tres frentes:

---

<sup>25</sup> Del régimen de circulación y control, así como de las disposiciones de control del medio ambiente.

<sup>26</sup> Con vínculos familiares hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil

<sup>27</sup> El aporte de la nación puede ascenderá \$ 400 millones.

a) Incentivos financieros, a través del fortalecimiento de las líneas de crédito existentes en el IFI y las corporaciones financieras, ampliando las disponibilidades y los períodos de pago.

b) Incentivos fiscales a través del establecimiento de descuentos tributarios del 10% sobre la inversión realizada en los proyectos de ampliación y mejoramiento de la infraestructura hotelera. Las condiciones específicas para otorgar este incentivo serán determinadas de manera conjunta entre la Gobernación, la CNT y el Ministerio de Hacienda.

c) La CNT, en asocio con el sector privado, apoyará la ejecución de los siguientes proyectos de construcción hotelera: el de la Sociedad Compañía Hotelera el Isleño S.A., con un costo estimado de \$6.000 millones<sup>28</sup> y el Centro de observación sub.-acuática o club de buceo en Providencia bajo la modalidad de Sociedad Anónima<sup>29</sup>.

d) Es necesario realizar un mejoramiento y adecuación de la infraestructura turística complementaria. Se emprenderá la adecuación y mejoramiento de las playas, así como de algunos sitios con atractivo turístico: el Hoyo Soplador, la Cueva de Morgan, la Piscinita, la Laguna y sus instalaciones anexas. Para estos proyectos, la CNT aportará \$65 millones en 1 992. La dirección de turismo del departamento asume la responsabilidad del mantenimiento de esta infraestructura y presentará anualmente a la CNT los proyectos que requieran de cofinanciación.

e) Para la promoción turística nacional e internacional, se realizará un convenio administrativo con la gobernación con el fin de diseñar y ejecutar una campaña publicitaria para promocionar las islas en el mercado internacional<sup>30</sup>. La CNT invertirá \$55 millones en este proyecto.

### **c. Pesca**

La estrategia en este sector tiene como objetivo preservar y racionalizar la explotación de los recursos pesqueros. Para ello, es necesario adelantar un plan de ordenamiento de la explotación pesquera, a través del INPA y el departamento, que defina el acceso exclusivo de pescadores artesanales e industriales a determinadas áreas. Por delegación del Ministerio de Agricultura, el departamento será el responsable de la regulación de la pesca y otorgará los recursos respectivos.

---

<sup>28</sup> Para su ejecución, se prevé que la CNT participará, a través de la sociedad constituida con el Departamento - PROTUISLAS- aportando los terrenos de su propiedad, lo cual equivale a una participación del 40%. El sector privado aportará recursos por \$3.600 millones, que representan el 60% del capital suscrito y pagado de la sociedad. El proyecto ampliará la capacidad de la isla en 300 habitaciones alI suites, y 108 aparta-suites para ser vendidas por propiedad horizontal. Este proyecto contará con amplias zonas verdes y áreas recreativas que lo convierten en un sitio atractivo para el turismo europeo.

<sup>29</sup> La CNT participará mediante el aporte del terreno de su propiedad.

<sup>30</sup> Para el diseño de la estrategia de mercadeo se recomienda utilizar las conclusiones del informe "Asistencia Técnica al Sector Turismo" de la Comisión de la Comunidades Europeas. En dicho informe se identifica el turista de clase media europea como mercado objetivo hacia el cual deben dirigirse los esfuerzos publicitarios dados las características de los recursos turísticos naturales del archipiélago.

Con el fin de evaluar y proteger los recursos marinos se elaborará un estudio hidrobiológico y se ampliará el control sobre la veda de la pesca de caracol con el fin de garantizar la sobrevivencia de la especie. Asimismo, es necesario orientar los recursos provenientes de la tasa por explotación pesquera en el archipiélago a programas de desarrollo de los pescadores artesanales.

Finalmente, es necesaria una revisión de las condiciones en que se explota el potencial pesquero por parte de otros países.

#### **d. Agricultura**

Para reactivar la producción agrícola, mediante la asistencia técnica, el ICA destinará \$10 millones en 1992 para capacitar un equipo de extensionistas de la nueva Secretaría de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, que debe asumir las funciones definidas para las UMATAS.

Se apoyará la transferencia de tecnología apropiada, mediante el establecimiento de una granja integral por parte del ICA; el costo de este programa es de \$17 millones, para lo cual el instituto transferirá los recursos al departamento. Se pondrá en marcha un programa de control fitosanitario para controlar la entrada de plagas, al cual el ICA destinará \$42 millones durante 1992 y 1993.

### **2. SOCIAL**

La estrategia social busca incrementar la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos, mejorar el nivel de vida de la población y contrarrestar los procesos de pauperización mediante acciones en las áreas de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y vivienda.

#### **a. Educación**

El conjunto de programas propuestos para el departamento buscan mejorar la calidad y la retención en todos los niveles, ampliar cobertura, diversificar la oferta de formación profesional y ampliar las oportunidades de acceso a la universidad. Como meta se propone alcanzar tasas de escolarización brutas del 96% en primaria y 77% en secundaria.

Para mejorar la calidad se pondrá en marcha el programa de etnoeducación y se dotará de textos a 1100 niños de las escuelas de primaria<sup>31</sup> y de un laboratorio para los colegios de bachillerato<sup>32</sup>. Adicionalmente, se adelantarán gestiones para incluir dentro del personal docente a jubilados angloparlantes; el programa lo desarrollará la oficina de convenios internacionales del Ministerio de Educación.

Con el fin de ampliar la cobertura, en el período 1992-95 se tiene previsto el aumento de 1.100 cupos en primaria, otorgar 100 becas para bachillerato y apoyar la construcción de 1.000 mts de aulas para 650 nuevos alumnos. Las obras serán

---

<sup>31</sup> Con un costo de \$17 millones.

<sup>32</sup> Por valor de \$30 millones.



financiadas a través de crédito otorgado por la FINDETER, previa presentación de proyectos, en un monto de \$250 millones y el subsidio de la Nación será de \$55 millones de pesos. Además, se repararán y dotarán 1 .300 mts<sup>2</sup> de aulas. El costo de este programa es de \$126 millones, de los cuales la Nación aportará \$75.6 millones y las entidades locales \$ 50.4 millones.

Para diversificar la oferta de formación profesional, se crearán nuevos programas en el Instituto de Formación Técnica Profesional y en el Sena. Además el ICETEX prestará sus servicios en San Andrés y ampliará su Programa de crédito para educación superior. Para ejecutar estos programas la Nación aportará \$236.6 millones y la administración local \$50.4 millones, entre 1992 y 1995.

Por último, se estudiará el proyecto de creación de una Universidad en la isla, de carácter privado, y enfocada a formar profesionales en carreras afines con la nueva dinámica de desarrollo del archipiélago. De acuerdo con la evolución del programa y sus distintas alternativas, el CONPES analizará una eventual participación de la nación.

## **b. Salud**

Para mejorar las condiciones de salud, se reorientarán los recursos humanos hacia la atención básica primaria de los sectores más pobres y al desarrollo de programas de prevención, con el fin de disminuir los problemas de salud analizados en el diagnóstico. Así, las campañas de prevención se dirigirán a la distribución de sales de rehidratación para el manejo de infecciones intestinales, campañas de vacunación y educación a la población para lograr buenos hábitos higiénicos y de alimentación. El departamento debe establecer un plan al que hará seguimiento el Ministerio de Salud.

El Fondo Nacional Hospitalario cuenta con \$628 millones para la reparación del hospital. Estos recursos se reorientarán de acuerdo con los planes de reubicación del establecimiento que formule el departamento. Serán invertidos \$100 millones en la adecuación de centros de salud.

De otro lado, se incrementará la atención nutricional a los sectores de mayor riesgo. En el período 1992-95 el ICBF asignará \$1.067 millones a los programas de hogares de bienestar, atención a menores y mujeres en estado de embarazo y restaurantes escolares.

La inversión nacional total en el área de salud ascenderá a \$3.033 millones<sup>33</sup> y la del departamento a \$200 millones.

## **c. Agua potable y saneamiento básico.**

Ante todo, la estrategia central para resolver los problemas del sector requiere la completa reestructuración administrativa de EMPOISLAS. Con este fin, el

---

<sup>33</sup> FNH \$728 millones; Ministerio de Salud \$1.238 millones (Situado Fiscal); ICBF \$1.067 millones (Recursos Propios).

Corpes de la Costa Atlántica, con el apoyo técnico del AT-PAS, financiará una asesoría de las Empresas Públicas de Medellín a la empresa.

Para adecuar la infraestructura sanitaria existente (acueducto, alcantarillado y aseo) las inversiones requeridas de las islas superan los \$8.000 millones. En San Andrés son necesarias inversiones por \$5.600 millones en acueducto y \$1.200 millones en alcantarillado (sin considerar el tratamiento). En Providencia se requieren inversiones por \$1.153 millones en acueducto, que se encuentra financiado por un crédito aprobado por la FINDETER y recursos del departamento. Los proyectos de saneamiento básico se financiarán con la participación del Fondo de Cofinanciación de Acueductos (\$3.000 millones) que administra FINDETER, con crédito al departamento, y con el complemento de recursos departamentales. La cofinanciación de FINDETER deberá financiar las obras iniciales del acueducto de San Andrés.

#### **d. Vivienda y ordenamiento urbano**

Para la solución de los problemas de tugurización subsistentes, el departamento debe presentar al DNP un plan de ordenamiento que determine los programas de mejoramiento de las viviendas y plantee un esquema para la normalización urbana de estos asentamientos. Adicionalmente, la Gobernación, con el apoyo del INURBE, impulsará un proceso de reubicación de las viviendas que se encuentran en zonas de riesgo (que circundan el aeropuerto). Con base en este plan el Instituto adjudicará subsidios para 1400 familias, movilizandolos recursos por aproximadamente \$1,400 millones.

Como parte del programa de mejoramiento de los barrios subnormales, el INURBE subsidiará la compra de terrenos para titulación, sujeto a la utilización por parte del departamento de los mecanismos establecidos en la ley 9a del 89, específicamente la emisión de pagarés de reforma urbana para la compra de terrenos y la presentación de un plan global de titulación.

El INURBE designará un equipo técnico de apoyo para la elaboración de los planes mencionados. Además, con el fin de fortalecer la capacidad institucional para orientar el ordenamiento urbano, el DNP apoyará a las entidades locales responsables, mediante un programa de desarrollo institucional.

La Gobernación y el INURBE asistirán a aquellas familias que voluntariamente se acojan al programa de emigración para facilitarles el acceso al subsidio familiar de vivienda, una vez estas se encuentren en la ciudad de destino.

En materia de **transporte urbano** debe complementarse la malla vial en la forma que determine el plan de ordenamiento. Ante todo, la estrategia de transporte debe orientarse a desestimular el incremento del parque automotor particular. Para ello el departamento tomará las medidas necesarias tales como el cobro de derechos de registro de vehículos, un fuerte impuesto de rodamiento, el

cobro del parqueo en el centro y un sobreprecio a la gasolina<sup>34</sup>. A cambio, se debe apoyar un eficiente servicio privado de transporte colectivo, aprovechando la forma circular del tendido vial.

### **3. INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA, DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE**

La estrategia para adecuar la infraestructura física al nuevo modelo de desarrollo isleño, comprende: i) la expansión de la generación, transmisión y suministro de energía, haciendo un uso racional de las fuentes disponibles y minimizando su impacto sobre el medio ambiente; ii) el mejoramiento de la comunicación interna, complementando la malla vial de San Andrés y los enlaces telefónicos entre San Andrés y Providencia; y iii) el fortalecimiento de la comunicación con el continente, adecuando la infraestructura aeroportuaria, ampliando la oferta de cabotaje con la simplificación de normas y requisitos y modernizando las telecomunicaciones de larga distancia.

Para la expansión del servicio de energía eléctrica en este año se instalarán nuevas plantas diesel con capacidad de 20 mw. y se recuperará la capacidad existente para garantizar un suministro confiable. La inversión en las nuevas plantas asciende a \$8,400 millones. Debido a la crítica situación administrativa y financiera de la Electrificadora de San Andrés -ELECTROSAN- y la deficiente calidad con la que se entrega el servicio, es urgente diseñar una estrategia para garantizar en el largo plazo el suministro de electricidad en óptimas condiciones.

La estrategia en el corto plazo busca la privatización de la operación de plantas generadoras, la reorganización de la Electrificadora y la aplicación de una estructura tarifaria acorde con los costos de prestación del servicio. A largo plazo se contempla la privatización de todo el sistema eléctrico de la isla.

Las acciones de corto plazo son:

a.) El Ministerio de Minas y CORELCA en un plazo de un mes intervendrán la Electrificadora y harán una separación contable y operativa de las actividades de generación y distribución.

b.) Privatización de la operación de plantas de generación. CORELCA, mediante licitación pública internacional, entregará a particulares la administración de todo el parque generador. La administración podrá ser con arrendamiento, concesión o venta directa. Se incluye la reparación de las plantas Sultzer (16 Kw.). Esta actividad se realizará en 1 año.

c.) Reorganización de la empresa distribuidora. Después de intervenida la Electrificadora, CORELCA reorganizará internamente la empresa, eliminando el 80% de los cargos actuales. El costo es de \$1 ,000 millones, y se financiará con recursos de la Empresa, de CORELCA y crédito de la FEN. A la vez se subcontratará con

---

<sup>34</sup> El sobreprecio a la gasolina depende de la aprobación de la reforma tributaria.

particulares la facturación y recaudo, lectura de contadores, corte y reconexión, mantenimiento de redes y otras actividades factibles de privatizar. Este proceso de reorganización demorará dos meses, a cuyo término, CORELCA entregará a particulares la administración.

d.) Aplicación de una nueva estructura tarifaria que refleje los costos de prestación del servicio. Para esto, se aplicarán los niveles que determine la Junta Nacional de Tarifas en los próximos dos meses. Para apoyar a los estratos más bajos, el Gobierno Nacional otorgará subsidios.

Las actividades de largo plazo serán las siguientes:

a.) Privatización del sistema de distribución, una vez la electrificadora esté operando con parámetros de eficiencia.

b.) Venta de los servicios de generación.

Además de las actividades de corto y largo plazo, en vista de las expectativas de un alto incremento de la demanda, se adelantará un estudio en los próximos tres meses para analizar el impacto del crecimiento de la industria hotelera. El estudio también definirá la oferta requerida, el impacto ambiental y la participación privada en dichas soluciones.

Con respecto a otras fuentes de energía, E autorizará, a partir del mes de Mayo, la venta de combustible diesel marino para la generación de energía eléctrica a cambio del ACPM utilizado en la actualidad en la isla. Para aliviar la crítica situación financiera de la Electrificadora, ECOPETROL redefinirá las metas establecidas en el desmonte del subsidio al combustible para generación de energía en San Andrés, ampliando el plazo en tres años adicionales.

En Providencia se instalará una planta de energía de 0.5 Mw., con el fin de adelantar la recuperación de las que actualmente prestan el servicio.

La estrategia energética incluye, además, el incremento de la disponibilidad de **gas propano** y un programa para la generación de energía con tecnologías no convencionales. ECOPETROL aumentará el suministro de gas líquido propano (GLP) de 110 mil galones/mes a 200 mil galones/mes y se eliminará la definición de cupos y de márgenes económicos para la distribución por parte de ECOPETROL y del Ministerio de Minas y Energía. La Gobernación, con el apoyo del DNP, estudiará la promoción del transporte del gas a granel. De otra parte, PESENCA prestará el apoyo para la utilización adecuada de las fuentes de energía, la racionalización de la demanda y el desarrollo de proyectos de generación con tecnologías no convencionales.

Para la **comunicación interna** se mejorará la infraestructura de transporte. Las obras de mantenimiento de la **red vial** que se requieren en la isla se pueden financiar en su totalidad con los recursos que se le asignan actualmente al Distrito de Obras (\$321 millones en 1992). El Ministerio de Obras Públicas asignará \$100

millones de su presupuesto de 1 992 para la terminación de la carretera de circunvalación de Providencia.

San Andrés tiene 5,000 líneas telefónicas, instaladas recientemente, con lo que su densidad telefónica llega a 18.1 líneas por cada 100 habitantes. TELECOM adquirirá un módulo remoto de 600 líneas para instalar en Providencia en 1 993, el cual se conectará con la central de San Andrés. Su costo se estima en \$155 millones. Con esta ampliación mejorará la densidad telefónica, alcanzando 10 líneas por cien habitantes. En el mediano plazo (1996) se continuará la ampliación de la central recién instalada en San Andrés con un costo estimado de \$595 millones.

Para fortalecer las **comunicaciones con el continente** se mejorará el aeropuerto, se liberará el servicio de cabotaje, se adecuará el puerto y se modernizarán las telecomunicaciones.

En el aeropuerto se terminarán las obras de recuperación y ampliación de la pista y la plataforma en 1992, así como la instalación del sistema de iluminación. Su financiación incluye \$740 millones de recursos de 1991 ya ejecutados, y la inversión de \$100 millones en este año. Además, se efectuarán inversiones en el terminal de pasajeros del orden de \$2.500 millones, \$300 millones financiados por el FAN en el presupuesto de 1992 y el resto con un crédito de largo plazo de FINDETER, garantizado con las utilidades y activos del aeropuerto. Estas últimas se estiman en \$600 millones anuales, lo que permite crear una sociedad autónoma para la administración, que será la beneficiaria del crédito y a la cual el DAAC le transferirá las facilidades aeroportuarias en virtud de la decisión del CONPES en su sesión del pasado 4 de marzo.

La oferta de transporte de cabotaje para San Andrés se ampliará con la liberación de los requisitos exigidos por la Dimar para la prestación de estos servicios, elevando la competencia y flexibilizando las rutas. Además, el Ministerio de Obras Públicas dispondrá una draga para la limpieza y mantenimiento del muelle.

La modernización de las telecomunicaciones con el continente incluye el reemplazo del actual enlace satelital por otro de moderna tecnología con el cual se duplicará el número de canales a 480. La inversión estimada asciende a US \$4 millones (\$3.012 millones).

#### **4. MEDIO AMBIENTE**

Para enfrentar el grave deterioro del medio natural, se adelantarán acciones de orden institucional y programas de ordenamiento y manejo de recursos forestales, de suelos, de aguas y de recursos pesqueros.

Se transformará la Secretaría Departamental de Fomento Agropecuario y Pesquero para adicionarle las funciones relacionadas con el manejo y la protección de los recursos naturales renovables. Para esto, el INDERENA y el INPA deberán

delegar sus funciones en el gobierno departamental, bajo las condiciones (de tarifas y regulaciones) que aquellas definan.

Las nuevas tareas de esta secretaría, en materia de medio ambiente, se concentrarán en: adoptar el plan de ordenamiento territorial del archipiélago y de acuerdo con éste crear un distrito de manejo integrado<sup>35</sup> que permitirá zonificar y reglamentar la actividad económica y social, teniendo en cuenta las potencialidades y limitaciones que impone el medio natural; diseñar un programa de control de contaminación que incluya la definición de las alternativas ambientalmente más adecuadas para la disposición final de vertimientos líquidos, la reducción de la polución térmica y por hidrocarburos y la ampliación de la cobertura de servicio de recolección y disposición final de residuos sólidos. Esta secretaría fortalecerá el vivero en Providencia y San Andrés para repoblar con especies nativas las áreas desforestadas del archipiélago.

Para asegurar el manejo racional de los **recursos hídricos**, y con base el estudio hidrogeológico que adelanta INGEOMINAS con recursos del Corpes Costa Atlántica<sup>36</sup> se pondrá en marcha un plan de manejo que tiene como finalidad la recuperación de los acuíferos y el aprovechamiento racional de los que se encuentran en funcionamiento. En cuanto al recurso forestal, el departamento, con la asesoría del PAFC, desarrollará un programa para el manejo del recurso y el aumento del área boscosa en la isla de San Andrés con el financiamiento del Fondo Ambiental del BID<sup>37</sup>. Para aumentar la cobertura en la isla de San Andrés, se promoverá entre los propietarios de tierras agrícolas y ganaderas de la isla el establecimiento de cercas vivas, barreras rompevientos y pequeños bosques de árboles frutales y maderables en las unidades de producción. Además, la nueva Secretaría concentrará sus esfuerzos en aumentar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas en el archipiélago; con estas acciones se logrará liberar áreas para la reforestación con especies de frutales y maderas finas, sin disminuir los ingresos de los propietarios.

Mediante ordenanza departamental se debe declarar Parque Regional a las islas de Providencia y Santa Catalina. La creación del parque debe ser complementada por la pronta reglamentación de la actividad económica en esas islas, que defina los límites y condiciones al turismo, y las áreas y las mas deseables tecnologías a ser adoptadas por los sectores agrícola y ganaderos. Para la isla de Providencia, el gobierno departamental promoverá la formación de una reserva forestal privada entre los dueños de las áreas boscosas, integrada a la red nacional de reservas privadas, y con recursos provenientes del Fondo Nacional del Café por \$25 millones, se creará un jardín botánico en los terrenos del Peak propiedad del departamento. El INPA reglamentará la pesca artesanal y deportiva y diseñará un programa de manejo y aprovechamiento de los **recursos naturales marinos**. Se diseñará un programa de protección del ecosistema coralino, para lo cual se cuenta con recursos del INDERENA por valor de \$18 millones. La Corporación Nacional de Turismo y el INDERENA montarán un programa para la capacitación y formación de

---

<sup>35</sup> Decreto 1974 de 1984

<sup>36</sup> \$ 51 millones

<sup>37</sup> \$ 63 millones

pequeñas empresas dé servicio al turismo ecológico en la isla de Providencia. Los gobiernos departamental y municipal, con el apoyo de estas dos entidades, reglamentarán las condiciones bajo las cuales se debe desarrollar el turismo en Providencia.

## **5. FISCAL**

En esta área se trabajará en dos frentes: la recuperación de los recursos fiscales que la isla pierde con la apertura económica, y el mejoramiento global de las finanzas locales. Así, la nación debe:

a.) Considerar a San Andrés como beneficiario de la cesión a los municipios de los ingresos corrientes de la nación a partir de 1993.

b.) Ceder el impuesto de rentas recaudado en el archipiélago al departamento.

c.) Asesorar al departamento en materia de administración tributaria, diseño del código fiscal y de rentas, del estatuto de cobro y jurisdicción coactiva.

Por su parte el departamento adelantará las siguientes acciones:

a.) Poner en marcha el sistema de administración y recaudo de la tarjeta turística aprobado por el Concejo, que tiene un potencial anual de \$2,160 millones.

b.) Corregir el desequilibrio presupuestal de 1992, manteniendo la política de restricción del gasto, especialmente en funcionamiento.

c.) Modificar la estructura de ingresos locales de acuerdo con las propuestas que contendrá la nueva ley de régimen tributario territorial. Una primera aproximación indica que, por este concepto, se pueden obtener recursos adicionales por \$1,126 millones.

## **6. INSTITUCIONAL**

Se debe proponer un proyecto de ley que precise el carácter especial del departamento del Archipiélago, creando el municipio de San Andrés, pero asignando al gobierno y a la asamblea departamental las funciones que la Constitución Nacional reconoce a los alcaldes en el artículo 305 y a los concejos municipales en el artículo 300. Esto último, con el fin de evitar la duplicación de la administración pública y el incremento de la carga burocrática. En los asentamientos suburbanos en San Luis y La Loma se deben conformar corregimientos con juntas administradoras locales revestidas de funciones específicas para manejar los intereses de la comunidad. La delimitación territorial de las comunas es necesaria para establecer los controles a la densidad demográfica (tales como restricciones a la residencia de continentales y extranjeros), los usos del suelo, la preservación cultural de la comunidad raizal y la protección ecológica.

El Gobierno Nacional y el Corpes de la Costa Atlántica, con base en el Programa de Desarrollo Institucional, adelantarán una acción de apoyo al fortalecimiento del departamento con el fin de fortalecer la capacidad de la administración local. Parte fundamental de esa estrategia es la reforma profunda de las empresas de servicios públicos y la entrega, cuando se considere conveniente, de algunas responsabilidades a los particulares. Evaluar y replantear la presencia de múltiples instituciones del nivel nacional en el archipiélago para dejar únicamente aquellas imprescindibles, en las cuales, además, deberán reducirse sus nóminas a lo estrictamente necesario para su funcionamiento.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

Con base en lo expuesto en este documento, el Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES:

1. Acoger la política para el desarrollo del departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina descrita en este documento y solicitar a las entidades nacionales dar prioridad a los programas y proyectos incluidos.

2. Solicitar a la Corporación Nacional de Turismo formular proyectos en San Andrés y Providencia para aportar los activos de su propiedad en el archipiélago.

3. Solicitar a las Empresas Públicas de Medellín, al Corpes Costa Atlántica y al AT/PAS el apoyo financiero y técnico necesario para la readecuación institucional de EMPOISLAS.

4. Para la readecuación institucional de la Empresa Electrificadora de San Andrés, solicitar la participación de CORELCA y del Ministerio de Minas y Energía de acuerdo con los lineamientos y estrategias incluidas en la política para el desarrollo del archipiélago.

5. Solicitar al DAAC y al departamento el rápido desarrollo de la entrega del aeropuerto a una sociedad mixta local, cuya conformación está a cargo de la gobernación.

6. Solicitar ante Dimar y el Ministerio de Defensa, la definición de la apertura a la competencia de las rutas de cabotaje.  
¡Error! Marcador no definido.

7. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones la inclusión en el proyecto de ley de telecomunicaciones de un régimen especial para la prestación del servicio de telefonía de San Andrés y Providencia, consistente con lo expuesto en este documento.

8. Solicitar a Telecom la liquidación de su regional en San Andrés, para que la prestación del servicio sea asumida por una sociedad de acuerdo con lo dispuesto por el decreto 2318 de 1991.



9. Para la financiación de la carretera circunvalar en Providencia, solicitar al Ministerio de Obras Públicas la reorientación de las partidas necesarias en su presupuesto 1992.

10. Solicitar al Ministerio de Agricultura la delegación de las funciones del INDERENA y el INPA en el gobierno departamental.

11. Solicitar al ICETEX la firma del convenio con el Instituto Técnico Moderno, para la prestación de sus servicios en la isla.

12. Solicitar al Ministerio de Hacienda la inclusión en el presupuesto, con destino al gasto social del departamento, de las partidas equivalentes al recaudo de impuestos de renta en la isla.

13. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación la inclusión de San Andrés en el proyecto de ley de competencias y recursos como beneficiario de la cesión a los municipios de los ingresos corrientes de la nación a partir de 1993.

14. Solicitar al gobierno y la asamblea departamental de San Andrés:

a. Promover una política de restricción del gasto público para la reducción de gastos de funcionamiento.

b. Poner en marcha un sistema eficiente de administración y recaudo de sus ingresos.

c. Una vez aprobada la ley de régimen tributario territorial modificar la estructura de impuestos locales de acuerdo con sus propuestas.

d. Delimitar corregimientos y crear las juntas administradoras locales en San Luis y La Loma.

e. Promover la creación de una sociedad autónoma para el manejo del aeropuerto de San Andrés.

f. Adecuar la Secretaría de Pesca y Agricultura, para asumir las funciones que se describen en el documento.

g. Incluir en el presupuesto las partidas locales necesarias para el desarrollo del plan.

15. Solicitar al Ministerio de Gobierno la elaboración de un proyecto de ley que determine el carácter especial del departamento, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y el fortalecimiento institucional propuesto por este documento.

16. Solicitar al Corpes Costa Atlántica y al DNP, dar prioridad a San Andrés y Providencia en el programa de desarrollo institucional.