

# **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<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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).

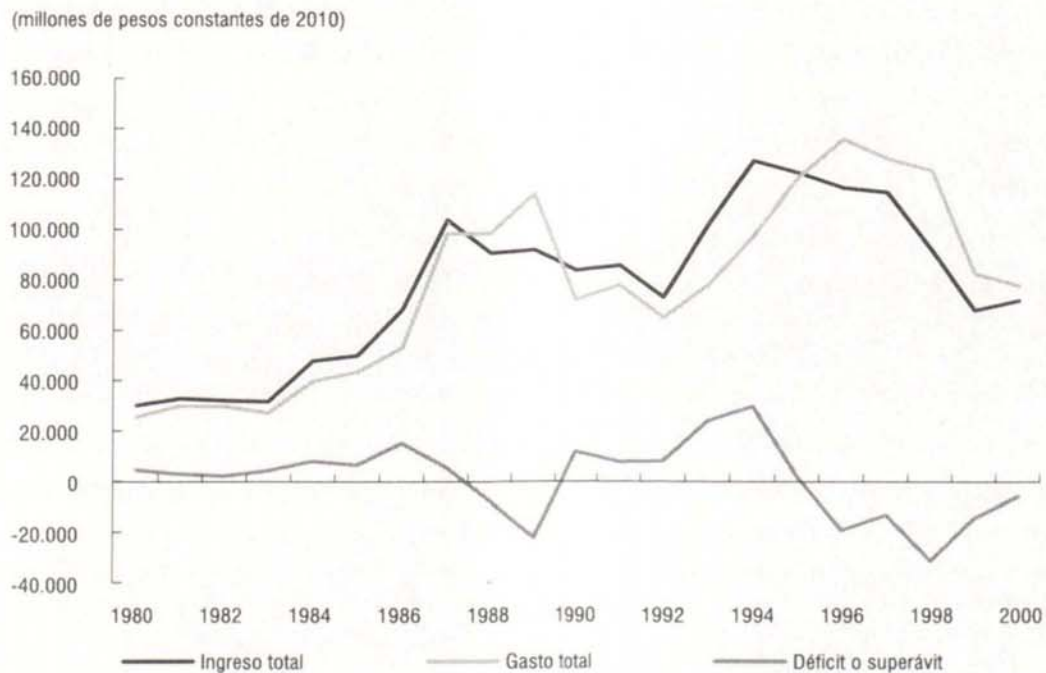
Ante la imposibilidad de poder responder con los compromisos financieros adquiridos, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 15 de diciembre de 1999 suscribió un convenio de desempeño fiscal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP): “con el objeto de 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

---

<sup>2</sup> 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: ACRENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y SU PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL TOTAL, SALDO A DICIEMBRE DE 2001**

GRUPO	ACRENCIAS (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.

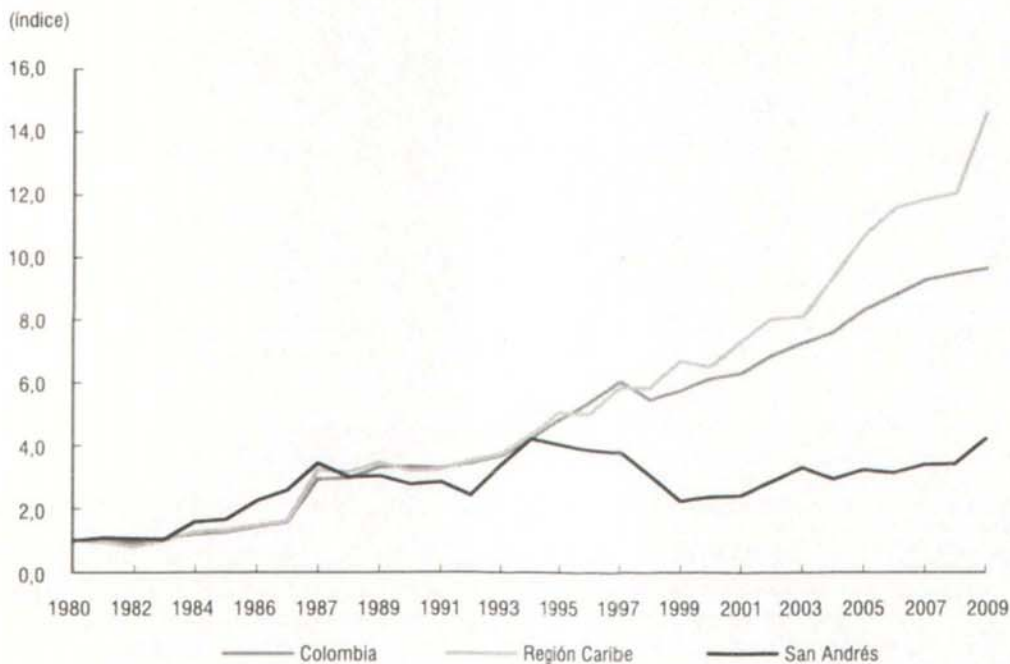
El último período, que va desde 2001 hasta 2009, fue donde se inició el proceso de saneamiento fiscal. En términos reales la reducción de los gastos permitió que durante todo el período se obtuvieran superávits fiscales, destacando lo registrado en 2009, cuando se alcanzó un superávit del 25% del total 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)**

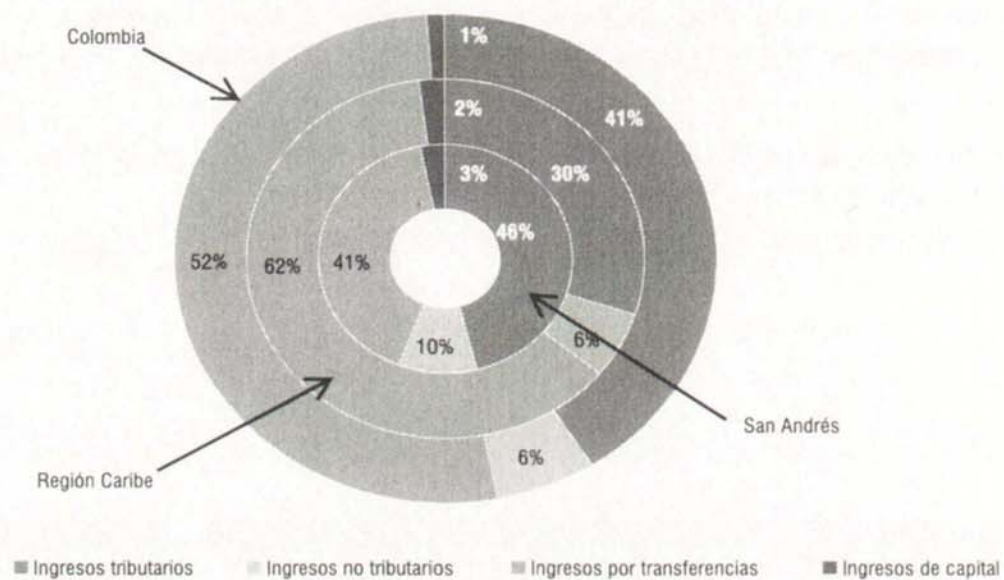


Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

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<sup>3</sup>, 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**



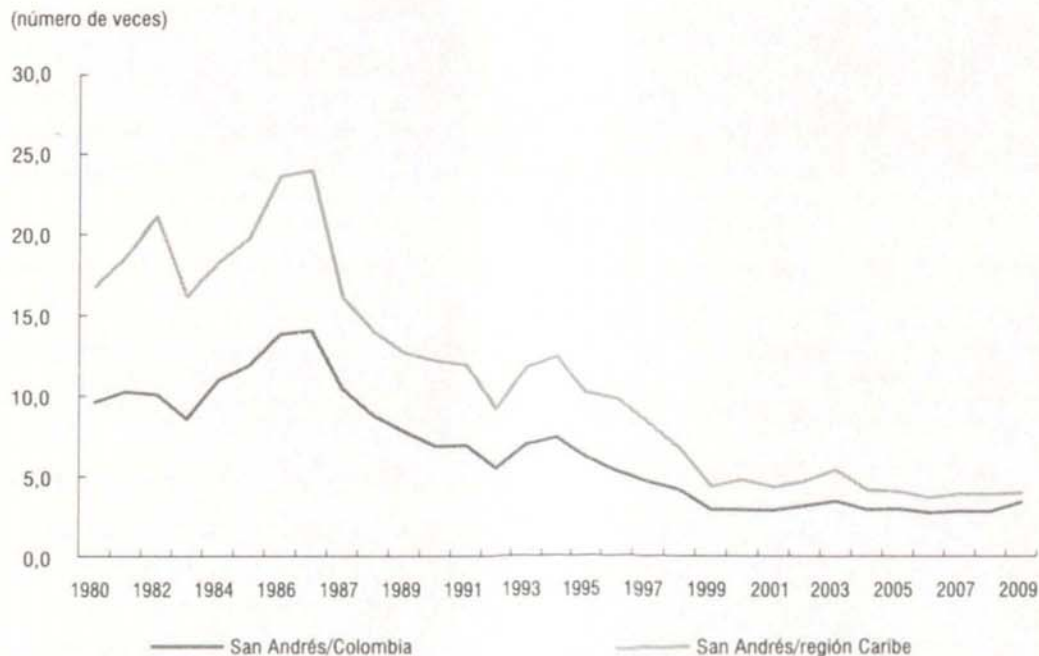
Fuentes: Bernal (1990: para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.: para 1987-2000); cálculos del autor.

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.

<sup>3</sup> 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**

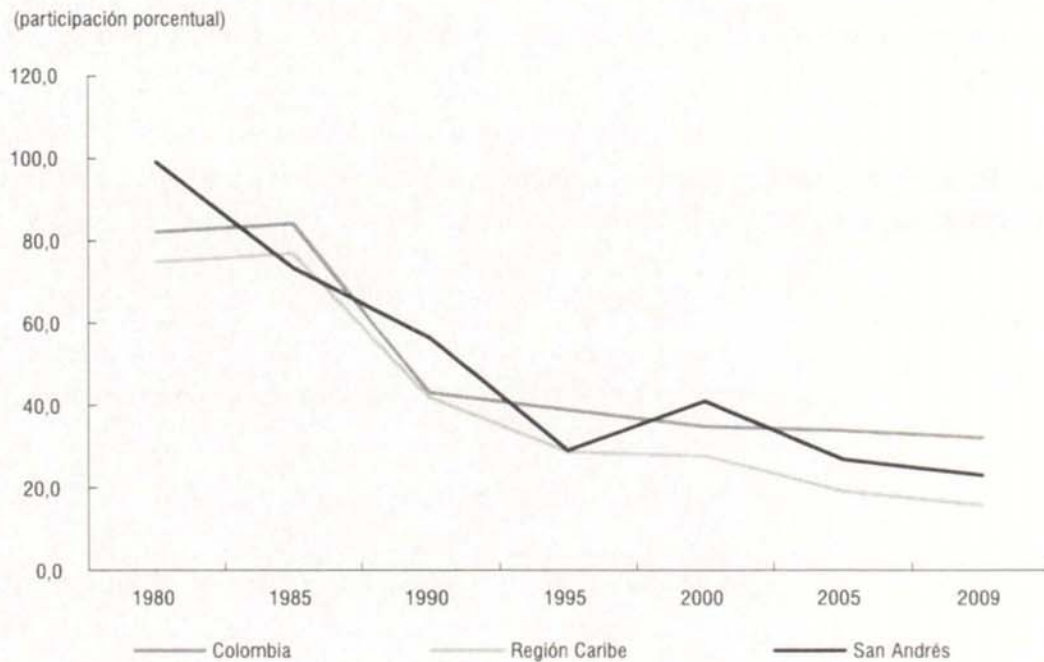


Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

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<sup>4</sup>, y de manera adicional, un impuesto de salida del 15% sobre el

<sup>4</sup> 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 1° 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<sup>5</sup>, 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<sup>6</sup>, 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

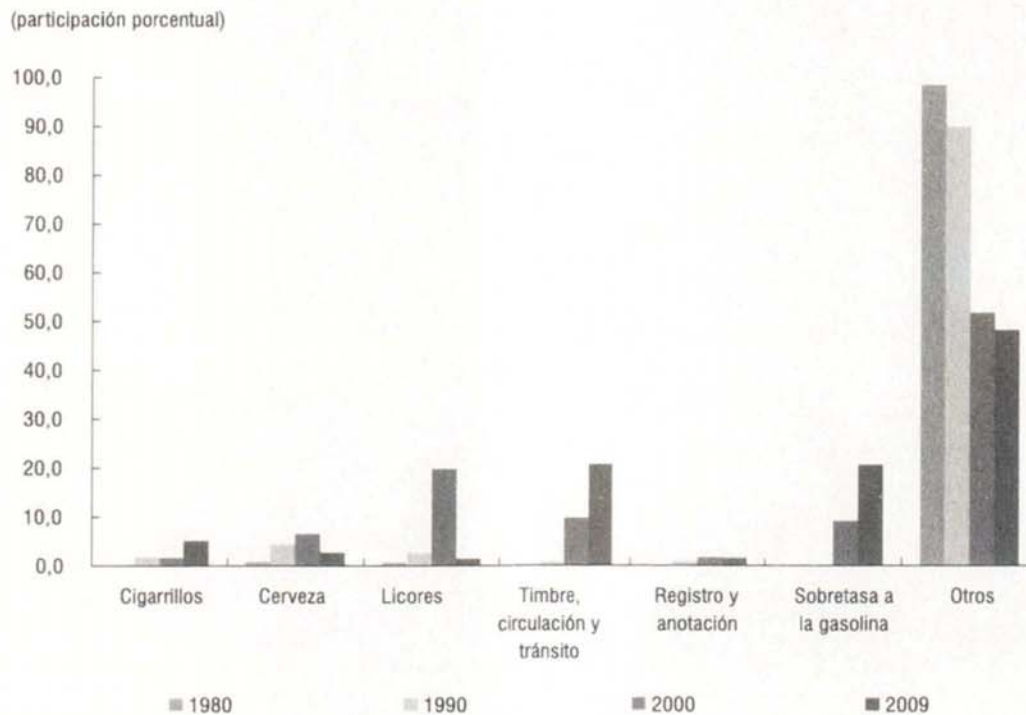
#### 3.3.1 SITUACIÓN FISCAL

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

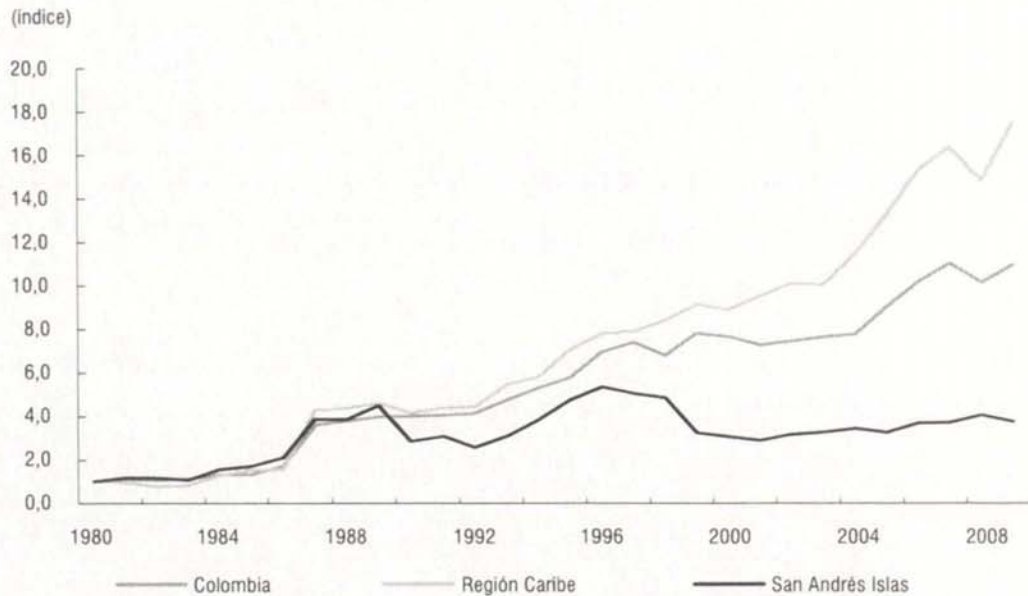
departamentos de Colombia lo hicieron por 10,9 y en la región Caribe, 17,4 (Gráfico 7).

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

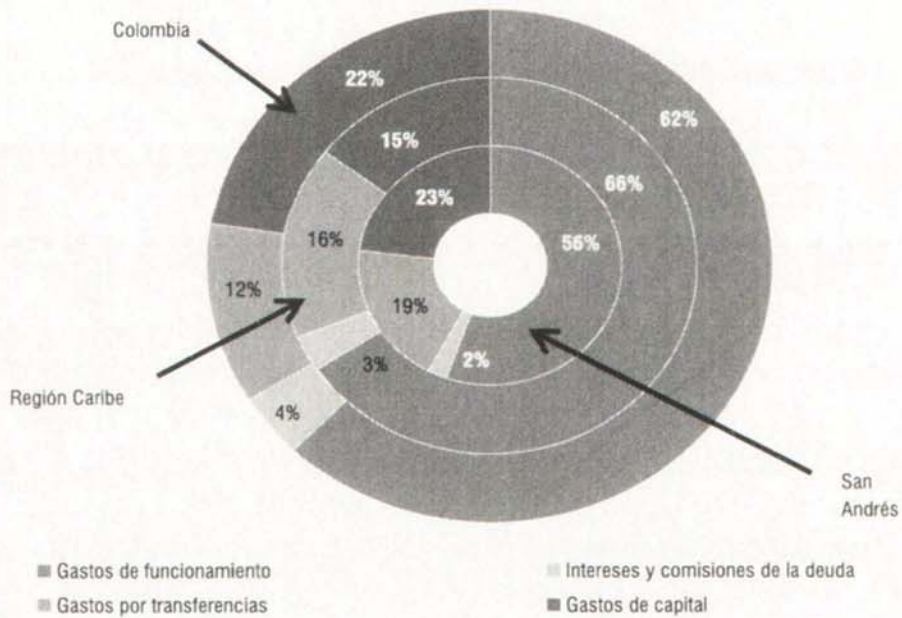
**GRÁFICO 7. COLOMBIA, REGIÓN CARIBE Y SAN ANDRÉS: ÍNDICE DE VARIACIÓN DE LOS GASTOS, 1980-2009**



Índice de variación de los gastos = gasto en t/gasto inicial (1980).

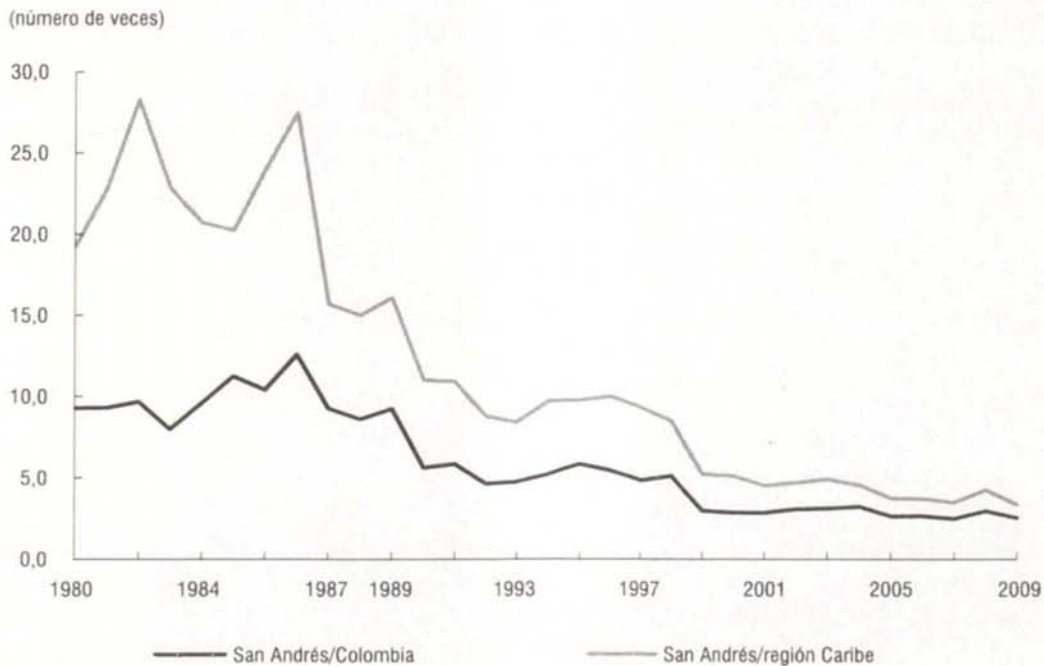
Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

**GRÁFICO 8. COLOMBIA, REGIÓN CARIBE Y SAN ANDRÉS: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 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**



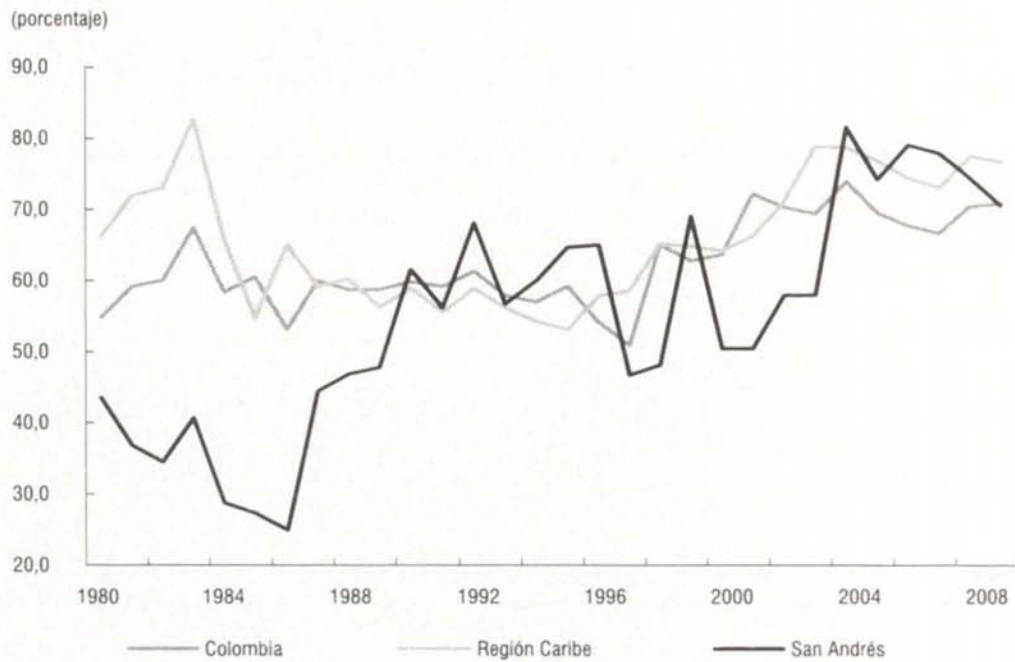
Fuentes: Bernal (1990; para 1980-1986) y Banco de la República (s. f.; para 1987-2000); cálculos del autor.

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.

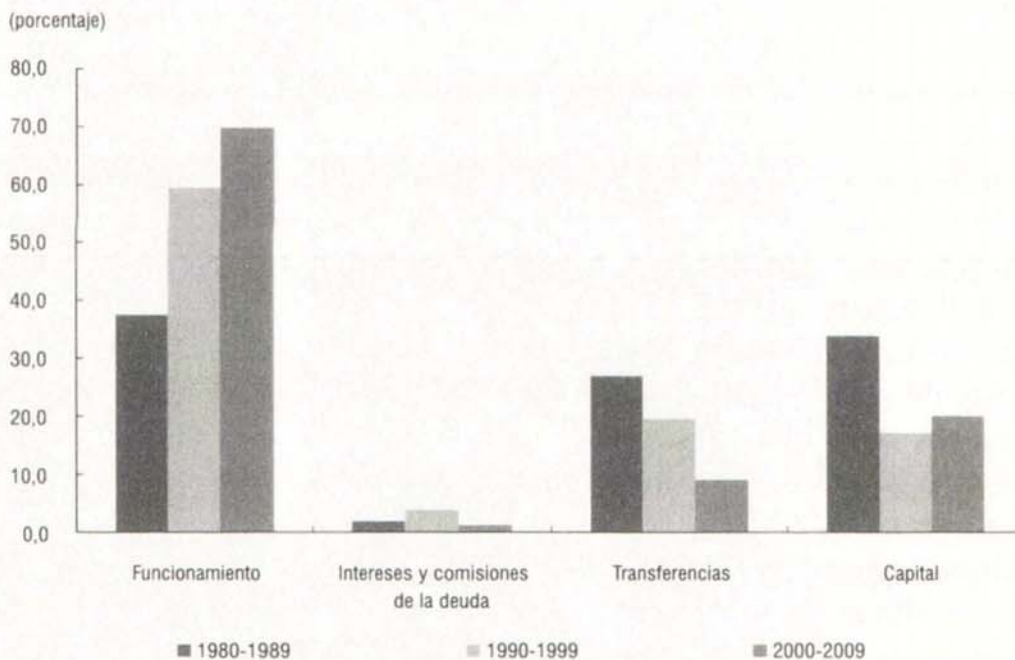
En el Gráfico 11 se registra la participación porcentual promedio de los gastos por década. Se aprecia claramente el crecimiento en la participación de los gastos de funcionamiento en San Andrés Isla, sobre todo a partir de mediados de los años ochenta, producto, a su vez, del aumento en los gastos en 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<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup> 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%<sup>9</sup>. Estos resultados se obtuvieron por los aumentos sustanciales en los montos percibidos mediante las transferencias

---

<sup>7</sup> Para el año 1989 el déficit total representaba el 24% de los ingresos totales.

<sup>8</sup> En este se incluyen los gastos de administración general, los cuales corresponden en su mayoría a pago de nómina.

<sup>9</sup> 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**

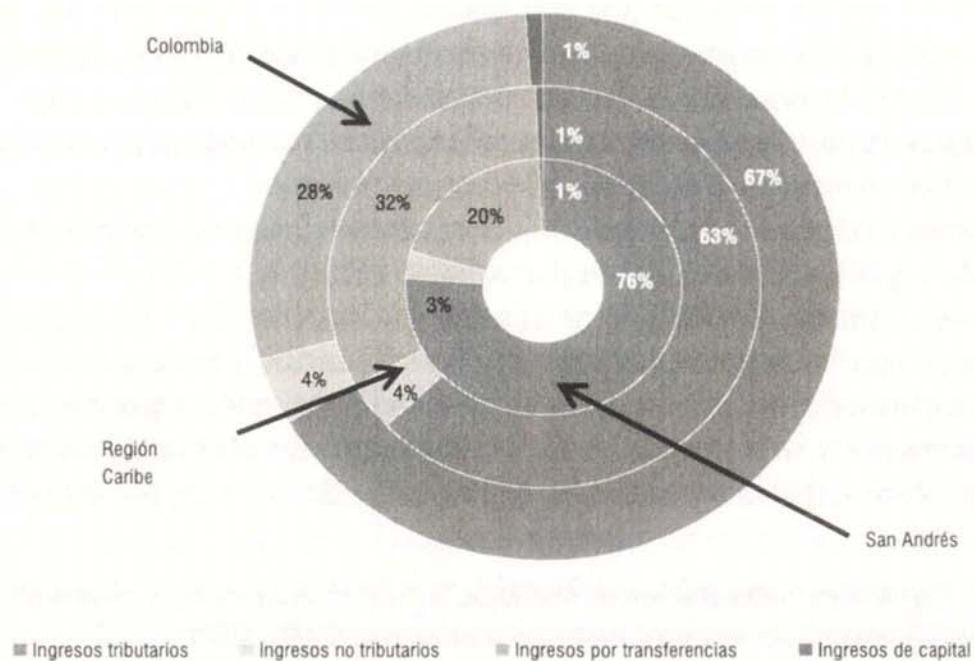
AÑOS	TOTALES	CORRIENTES	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS	TRANSFERENCIAS	CAPITAL
1980-1981	8,8	8,8	6,0	297,6	n. a.	n. a.
1981-1982	-2,3	-2,3	0,5	-76,8	n. a.	n. a.
1982-1983	-1,5	-1,5	-3,5	25,3	n. a.	n. a.
1983-1984	51,4	51,4	7,5	96,9	2.299,6	n. a.
1984-1985	4,2	4,2	11,1	277,9	-24,7	n. a.
1985-1986	36,3	36,3	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.

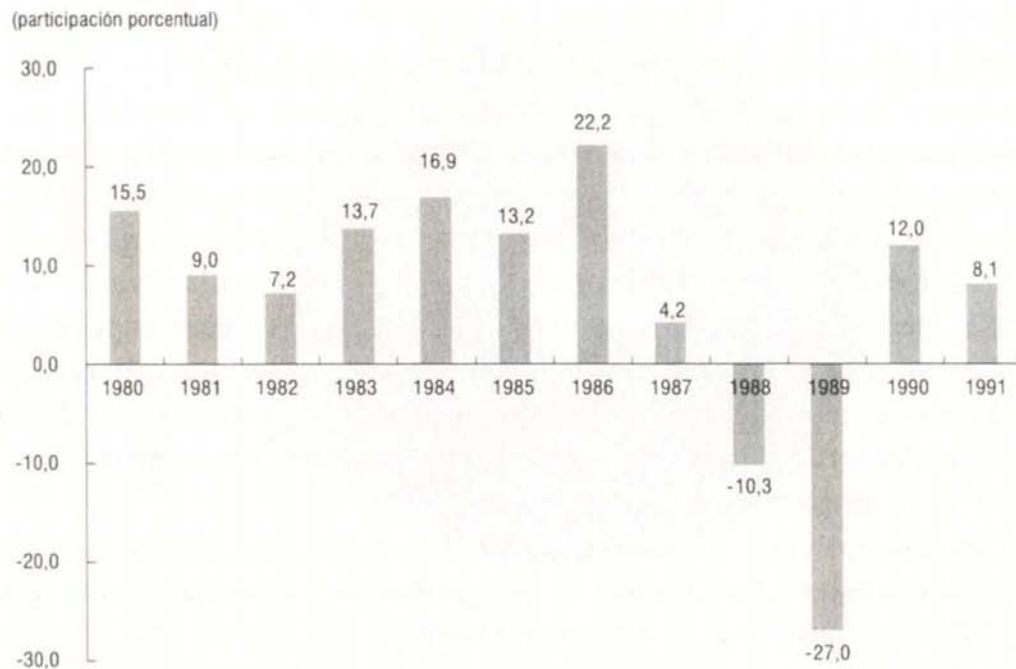
Este hecho se observa de manera clara al comparar la inversión per cápita realizada por este concepto en el departamento de San Andrés y el consolidado de las administraciones departamentales tanto de la región Caribe como del país. Durante estos doce años el departamento realizó un gasto de inversión 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<sup>10</sup>, 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

<sup>10</sup> Reformas que quedaron consagradas en la Constitución de 1991 y en la Ley 60 de 1993.

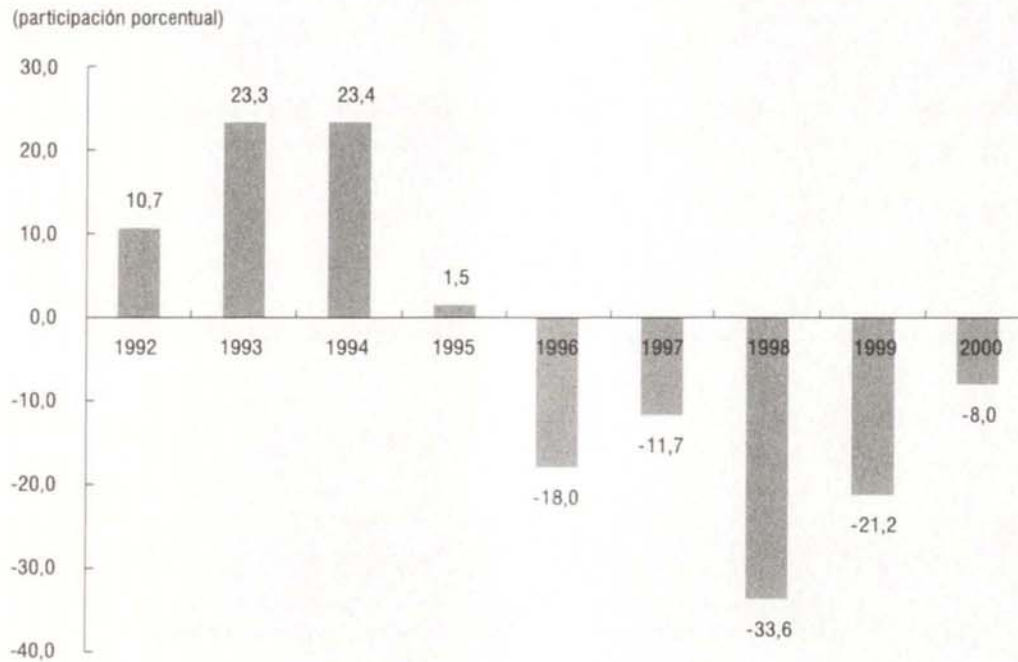
**GRÁFICO 13. SAN ANDRÉS: RELACIÓN DEL SUPERÁVIT O DÉFICIT FISCAL CON RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES, 1980-1991**

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.

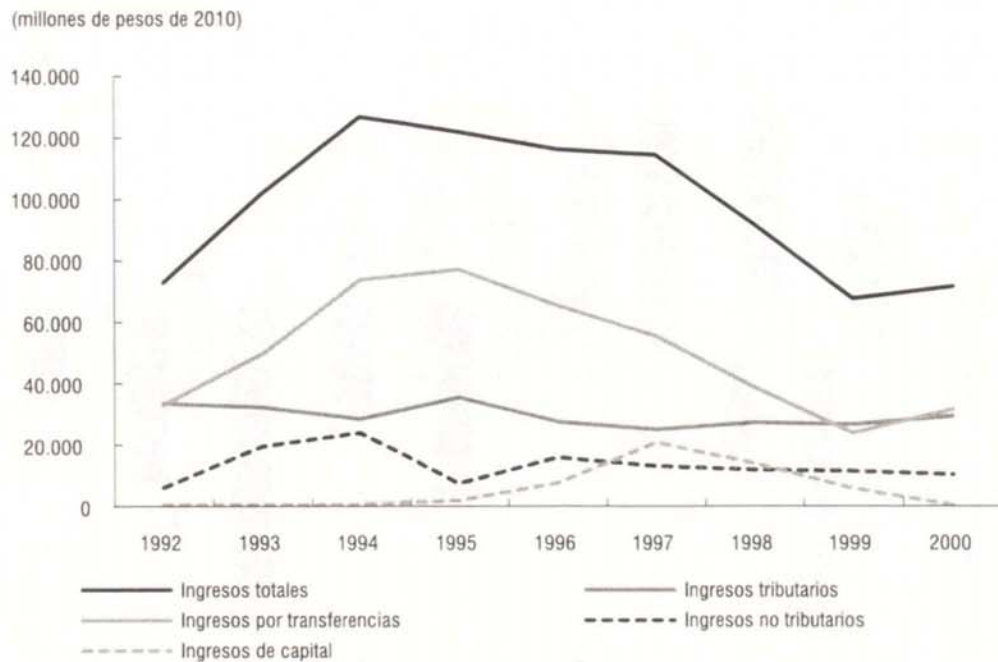
**GRÁFICO 14. SAN ANDRÉS: RELACIÓN DEL SUPERÁVIT O DÉFICIT FISCAL CON RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES, 1992-2000**



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<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> 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.

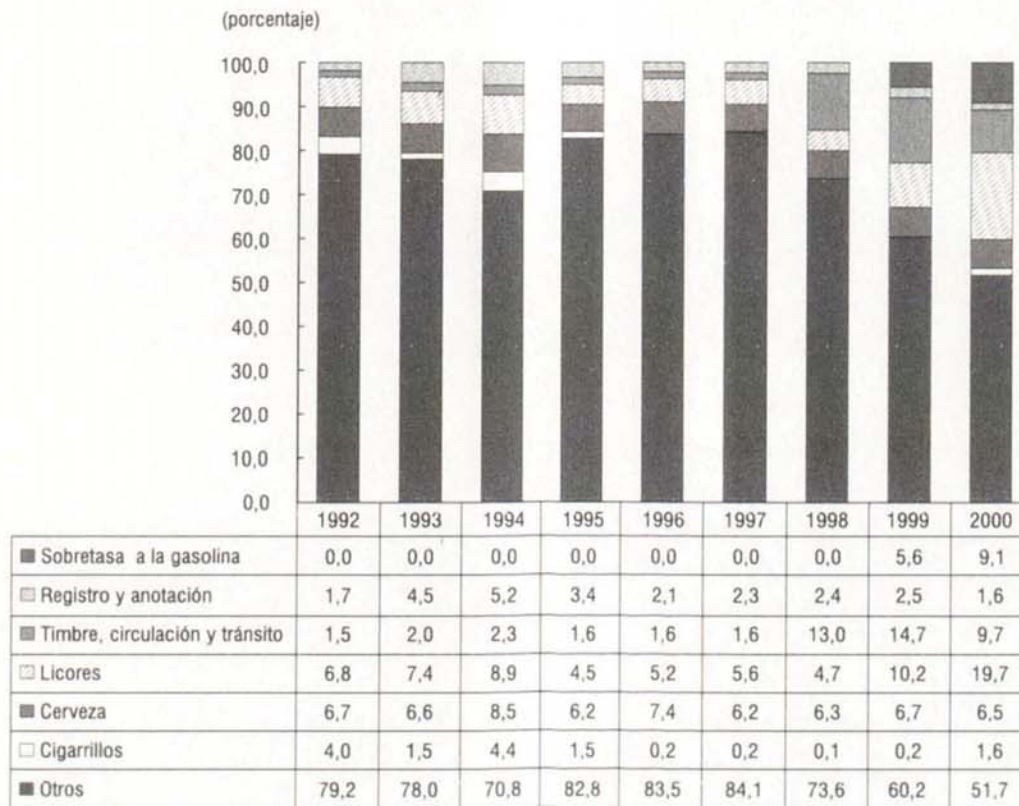
Sin lugar a dudas el proceso de apertura económica hizo perder a la isla uno de sus principales atractivos, como lo era su ventaja comercial. Esta pérdida de competitividad condujo a una caída importante en el recaudo que por concepto del impuesto a las mercancías extranjeras recibía el departamento y, para el período anterior, alcanzaron a contribuir con el 98% de los ingresos totales<sup>12</sup>. 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

<sup>12</sup> 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**

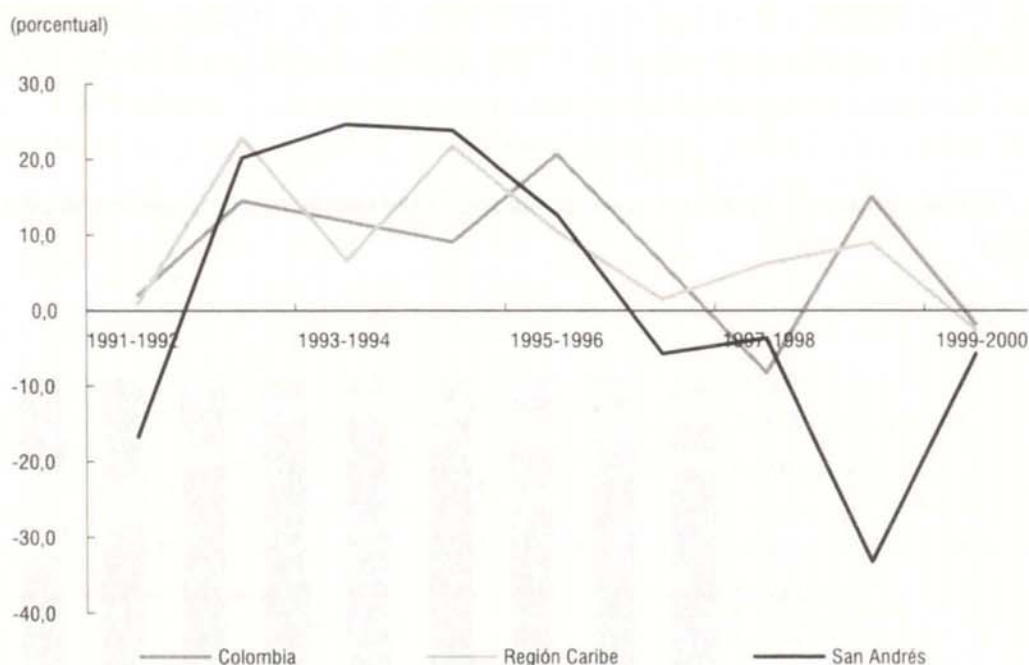


Fuente: Banco de la República; cálculos del autor.

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.

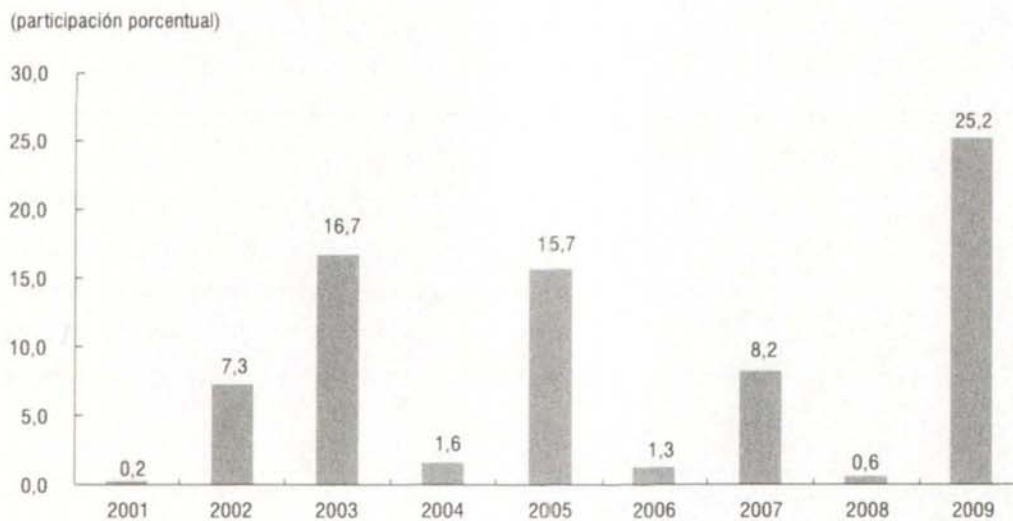
Por finalidad del gasto, lo más destacado en el departamento de San Andrés es que, al igual que en el período anterior, mantuvo el rubro de servicios públicos generales como el de mayor participación promedio anual (44,3%), y aunque redujo su participación en 1,4 pp, esta cifra es muy superior al promedio 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<sup>13</sup> 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.

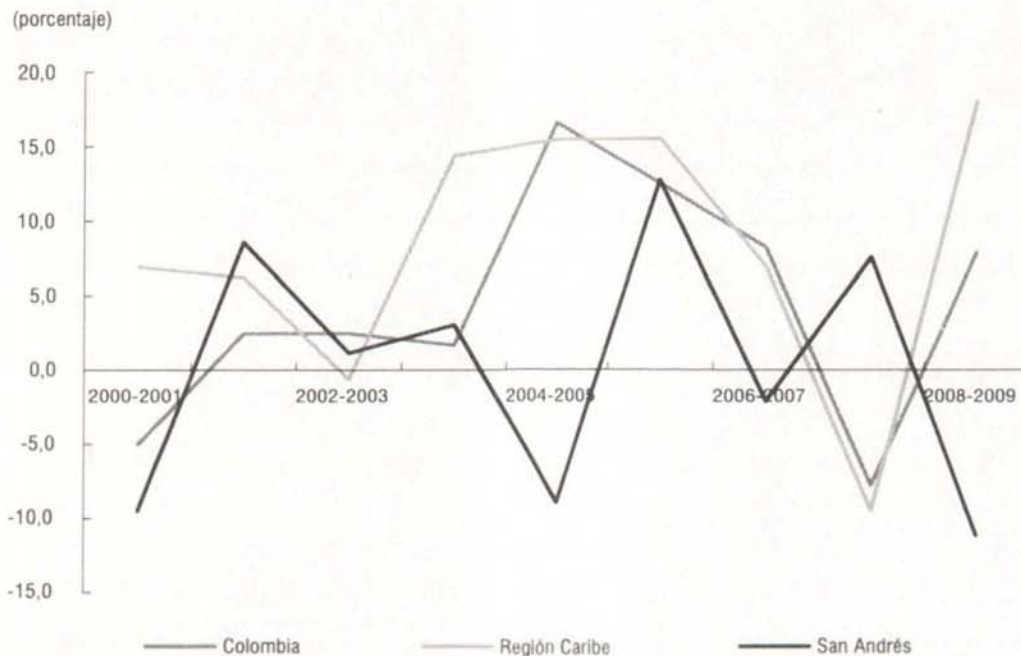
A pesar de que los ingresos tributarios perdieron participación, continúan siendo importantes para las finanzas públicas departamentales, manteniéndose como la segunda fuente. Asimismo, se observa que el rubro de *otros impuestos tributarios*, en el cual se incluye la tarjeta de turismo y el 10% a las 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

<sup>13</sup> Magnitud de la deuda = (saldo deuda/ingresos totales) × 100.

el número de vehículos que circulan en las islas<sup>14</sup>, extendiendo a las motocicletas el control que existe sobre automóviles, camperos, camionetas, busetas, microbuses, buses, camiones, volquetas y carrotanques<sup>15</sup>.

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.

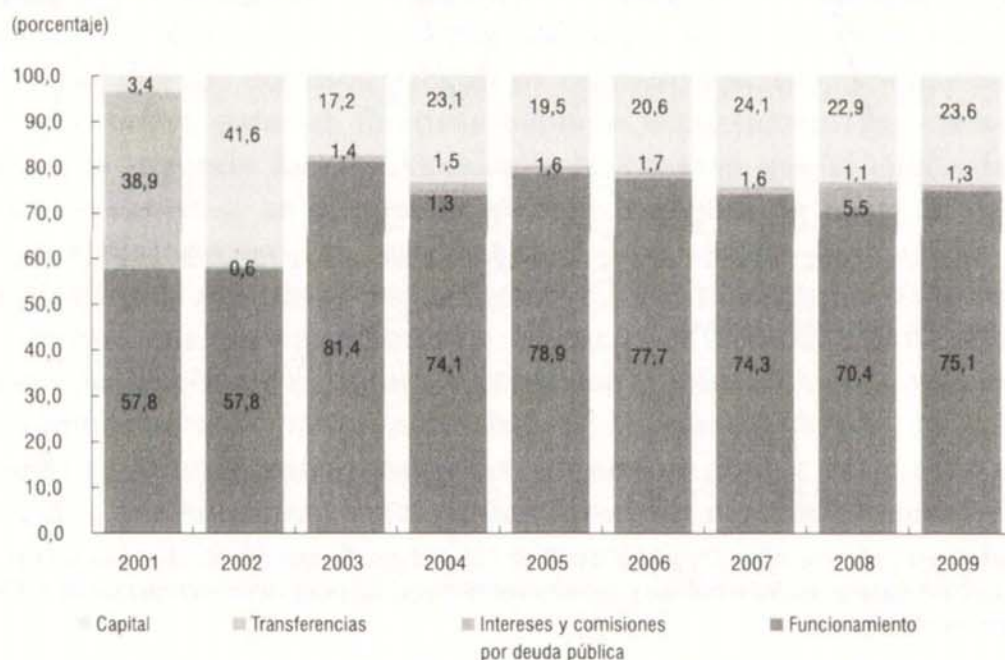
<sup>14</sup> Actualmente existe la Junta Departamental de Control del Parque Automotor, que con el Acuerdo 002 de 2001 determina las medidas y ejerce control para la reposición e incremento de vehículos del parque automotor.

<sup>15</sup> 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

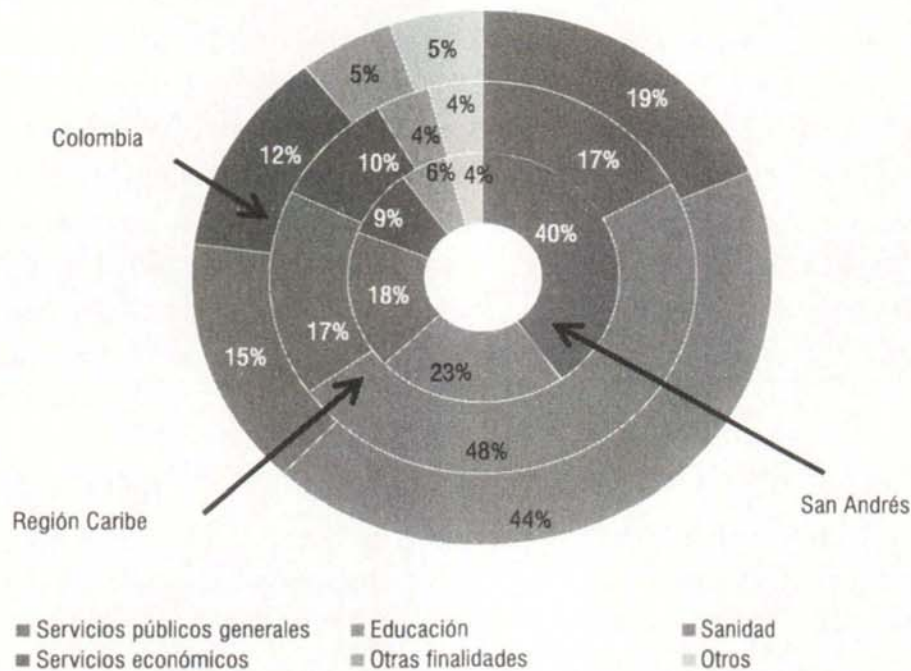
**GRÁFICO 20. SAN ANDRÉS: EVOLUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS, 2001-2009**



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.
- Hombres, 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
Financiamiento	-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
Financiamiento	-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
Financiamiento	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 DESEM-BOLSO EN MILES DE PESOS	PLAZO EN MESES	PERIODO DE GRACIA	PERIODO DE VENCIMIENTO	TIPO DE INTERÉS	RENTA GARANTIA	PORCENTAJE DE PIGNORACIÓN	GARANTIA 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-Regalias y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	n. a.	<b>18.084.962</b>
Banco de Occidente	08/12/2002	08/06/2009	9.785.590	54	No	Trimestral	5,5% E.A.	ICLD-Regalias y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	40,0	<b>5.329.448</b>
Fiducor S.A.	8/16/2002	08/06/2009	10.617.540	54	No	Trimestral	5,5% E.A.	ICLD-Regalias y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	40,0	<b>4.229.720</b>
Bancolombia	8/16/2002	08/06/2009	5.921.333	54	No	Trimestral	5,5% E.A.	ICLD-Regalias y sobretasa a la gasolina	ICLD 15% Otros 100%	40,0	<b>3.136.281</b>
<b>Total deuda</b>											<b>30.780.411</b>

n. a.: no aplica.

Fuente: Secretaría de Hacienda del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2010).