

MAVDT

IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA FINANCIERA PARA EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

2002-2005



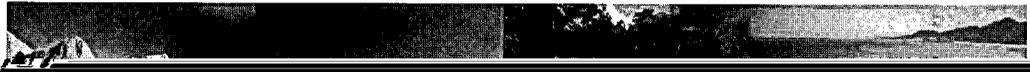
Embajada Real de los
Países Bajos



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

2005

Implementación de la
estrategia financiera
para el Sistema de
Parques Nacionales
Naturales de Colombia
2002 - 2005



**DIRECTORA GENERAL
PARQUES NACIONALES NATURALES DE
COLOMBIA**

Julia Miranda Londoño

SUBDIRECTOR TÉCNICO

Cesar Augusto Rey Ángel

SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA

Nuria Consuelo Villadiego Medina

ASESOR DE COMUNICACIONES

Luis Alfonso Cano Ramírez

SUPERVISOR TÉCNICO DEL PROCESO DE

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Calos Mario Tamayo Saldarriaga 2004-2005

Felipe García Cardona 2002-2003

DIRECTORA EJECUTIVA

**CORPORACIÓN PARA LA PROTECCION
AMBIENTAL, CULTURAL Y EL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL – CORPACOT**

Marysabel Rincón Pulido

**COORDINADORA GENERAL PROGRAMA DE
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

Diana Gaviria Quigley

COORDINADOR DEL PROCESO DE

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Andrés José Guerrero Alvarado

COORDINACIÓN EDITORIAL

Diana Gaviria Quigley

ASISTENTE COORDINACIÓN EDITORIAL

Marcela Galvis Hernández

COMPILACIÓN

Andrés José Guerrero Alvarado

TEXTOS:

Ana Beatriz Barona Colmenares

Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz

María Claudia García Dávila

Marcela García López

Andrés Lizarazo López

Juan Pablo Bonilla Gaviria

Maria Paola Avilán Rey

Virginia Salazar Bermúdez

Andrés José Guerrero Alvarado

Marcela Cañon Escobar

Fernando Goyeneche Mejía

Juan Manuel Sabogal Sabogal

EDICIÓN

Andrés Guerrero Alvarado

Diana Gaviria Quigley

CORRECCIÓN DE ESTILO

Felipe Cárdenas Támara

DISEÑO

Clemencia Peña Trujillo

DISEÑO DE CARÁTULA

Juan Camilo Pedroza Cabezas

DIAGRAMACIÓN

Juan Camilo Pedroza Cabezas

FOTOGRAFÍAS DE CARÁTULA

Carlos Avellaneda

FOTOGRAFÍAS

Carlos E. Porras, Mario Gonzalez, Robinson Galindo, Roberto

Ariano, Archivo fotográfico Parques Nacionales.

IMPRESIÓN

Panamericana Formas e Impresos S.A.

VOLUMEN

ISBN: 958-97073-7-8

Bogotá, D.C., 2005

Contenido

AGRADECIMIENTOS

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

1.SERVICIOS AMBIENTALES QUE PROVEE EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES A LA SOCIEDAD

1.1. Regulación de la oferta hídrica	22
1.2. Espacios para el ecoturismo	25
1.3. Conservación de la biodiversidad	26
1.4. Captura de carbono	27
1.5. Conclusión	28

2. LÍNEA BASE Y ESTRATEGIA FINANCIERA

2.1. Marco jurídico de los mecanismos de sostenibilidad financiera en la Unidad	33
2.2. Situación de recursos económicos y financieros antes del PFI	38
2.3. La estrategia financiera	42
2.3.1. Fundamentos de la estrategia	42
2.3.2. Objeto de la sostenibilidad financiera	45
2.3.3. Lineamientos de la estrategia	45
2.4. La implementación de la estrategia en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional	49

3. REVISIÓN Y AJUSTE DE LA ESTRUCTURA TARIFARIA Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS ECOTURÍSTICOS DE LA UNIDAD

3.1. Diagnóstico del ecoturismo en el Sistema para el periodo 1997-2001	56
3.2. Estructura tarifaria de los servicios ecoturísticos	60
3.3. Modificaciones a la estructura tarifaria	63
3.3.1. Elementos conceptuales	64
3.3.2. El nuevo esquema tarifario	66
3.3.3. Impacto del ajuste en el comportamiento de los ingresos por ecoturismo	75
3.3.4. Perspectivas	77
3.4. Diseño e implementación de concesiones de servicios ecoturísticos	84
3.4.1. Definición y alternativas jurídicas para la administración de los servicios ecoturísticos	85
3.4.2. Objetivos y selección de áreas	90
3.4.3. Implementación	91
3.5. Capacidad y fortalecimiento institucional generado	98

4. GESTIÓN, REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS RELACIONADAS CON
INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS PARA EL SISTEMA

4.1. Tasas por utilización del agua	109
4.2. Instalación de antenas en el Sistema	112
4.3. Sobretasa ambiental a los peajes	114
4.4. Transferencias del sector eléctrico	116
4.5. Incentivos tributarios para el ecoturismo	119
4.6. Otras iniciativas	122
4.7. Capacidad y fortalecimiento institucional generado	124

5. APOYO A LA FIRMA DE CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES DE AGUA

5.1. Enfoque metodológico para seleccionar, diseñar e implementar la herramienta	131
5.2. Enfoque de la gestión en cuencas en el Sistema	134
5.3. Proceso metodológico de gestión en cuencas	139
5.4. Experiencia de la estrategia sobre cuencas	144
5.5. Capacidad y fortalecimiento institucional generado	148

6. APOYO EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS PARA GENERACIÓN DE RECURSOS A COMUNIDADES
DEL SISTEMA

6.1. Metodología desarrollada	154
6.2. Diseño de planes de negocios	157
6.2.1. Asociación ASDEGUÍAS	158
6.2.2. Asociación de Interpretes SAN MARTIN DE AMACAYACU	159
6.2.3. Asociación de Interpretes MOCAGUA	160
6.2.4. Asociación de Interpretes MACEDONIA	164

6.2.5. Asociación de Interpretes PALMERAS	163
6.2.6. Asociación de Productores ARTESANOS	164
6.2.7. Asociación FRUTAS AMAZONICAS	165
6.2.8. Asociación ARRICTAYRONA	166
6.2.9. Asociación ECOTURT	168
6.2.10. Asociación APRESTAYRONA	168
6.2.11. Iniciativas en PNN Corales del Rosario y SFF Otún-Quimbaya	168
6.3. Implementación de planes de negocios	170
6.4. Gestión de comercialización y apoyos adicionales	172

7. CONSTITUCIÓN DE UN FONDO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA CAPITALIZADO CON RECURSOS INTERNACIONALES Y CONTRAPARTIDAS LOCALES

7.1. Descripción del Fondo para la Conservación de las Áreas Protegidas en Colombia	184
7.1.1. Características generales del Fondo	185
7.1.2. Características de la estructura	185
7.2.1. Canje de deuda externa en la Iniciativa de Bosques Tropicales	187
7.2.1.1. Experiencias	189
7.2.1.2. La gestión del TFCA para Colombia	190
7.2.2. El apoyo del GEF	198
7.3. La capitalización del mecanismo en el mediano plazo	199
7.4. Generación de capacidad	201

8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

8.1. Objetivos del PFI en la formulación y gestión de proyectos	206
8.2. Resultados en Formación – Acción	207
8.3. Resultados en formulación de proyectos nacionales	208
8.4. Banco de Proyectos y Sistema de Información Gerencial	214
8.5. Gestión de proyectos a nivel internacional	215

9. PERSPECTIVAS

BIBLIOGRAFÍA

Agradecimientos

Esta publicación es el resultado de un esfuerzo conjunto entre los consultores del PFI en el tema de Sostenibilidad Financiera y los funcionarios de la Unidad, quienes recibieron con gran entusiasmo y acogida el apoyo brindado. Agradecemos el valioso aporte de la Cooperación de la Embajada Real de los Países Bajos en Colombia que permitió el desarrollo de estas actividades.

Queremos resaltar el trabajo de coordinación de Andrés Guerrero; así mismo, el trabajo de cada uno del equipo de consultores. En los aspectos legislativos, normativos e institucionales a María Claudia García y Gustavo Guerrero; en el tema de acuerdos de agua a Ana Beatriz Barona, Angela Gómez y María Paola Avilán; en el tema de servicios ecoturísticos a Andrés Lizarazo; en el tema de planes de negocio a Juan Pablo Bonilla Gaviria. También a Virginia Salazar, Jorge Iván Giraldo, Henry Alterio y Juan Manuel Sabogal, consultores que desarrollaron actividades en el PFI relacionadas con la sostenibilidad financiera. A Marcela García, por su trabajo en el tema económico del agua y la revisión técnica de este documento. El desarrollo del tema del Fondo de Áreas Protegidas para Colombia estuvo a cargo de Andrés Guerrero desde el PFI y de Ana Beatriz Barona desde el PDFB. La Cooperación Internacional y la Gestión de Proyectos a Henry Salazar y Fernando Goyeneche. Así mismo la coordinación general del programa a cargo de Diana Gaviria.

También queremos agradecer a Marta Hernández (q.e.p.d.), Clara Sierra, Claudia Acevedo, Doris Ruales, Maria Teresa Amaya, Jaime Celis, Jorge Lotero, Mario Moreno, Carlos Sáenz, Carlos Lora, Gabriel Tirado y Octavio Eraso, que como Jefes de Programa apoyaron e impulsaron permanentemente nuestro trabajo.

A Carolina Cubillos, Patricia Andrade, Liliana Mosquera, Clara Burgos, Clara Osorio, Marcela Cañón y Simona Herrera, cuya labor como funcionarias permitió la consolidación de muchos procesos.

A Marcela Jiménez, Luz Elvira Angarita, Rodrigo Botero, Luis Fernando Gómez y Nuria Villadiego, cuyas oportunas observaciones nos indicaron el camino adecuado para nuestro trabajo.

A Felipe García y Carlos Mario Tamayo como orientadores técnicos, quienes mostraron una permanente confianza en las labores desarrolladas exigiendo a la vez un nivel de calidad apropiado para las mismas.

A Julia Miranda, Diana Gaviria, Marysabel Rincón, Juan Carlos Riascos y Juan Pablo Bonilla Arboleda, por su dirección permanente, confianza, apropiación y apoyo a todas las ideas propuestas.

Al equipo de CORPACOT, en especial Verónica Leontes, nuestros compañeros del PFI y funcionarios de la Unidad.

INTRODUCCION

En febrero del año 2002, la Unidad empezó a ejecutar el Programa de Fortalecimiento Institucional financiado por la cooperación del Gobierno Holandés. Una de las actividades a desarrollar en este programa fue la “Implementación de una Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales”.

Esta actividad continuó un trabajo previo de “Formulación de Bases para una Estrategia Financiera del Sistema de Parques Nacionales Naturales” realizado por la Unidad con apoyo de TNC y WWF durante los años 2000 y 2001. El objetivo de la implementación de dicha estrategia se enmarcó en el Fortalecimiento Institucional de la Unidad en cuanto al mejoramiento de los recursos e instrumentos disponibles para la financiación de la conservación de las áreas protegidas a su cargo.

Este documento presenta los avances logrados por el Programa de Fortalecimiento Institucional en la implementación de la estrategia financiera. El documento está dividido en nueve capítulos con los siguientes temas: servicios ambientales del sistema de parques nacionales naturales, línea base y estrategia financiera, servicios ecoturísticos, instrumentos económicos, convenios de agua para la implementación de la estrategia, apoyo a actividades productivas de comunidades en zonas de amortiguación, fondo de áreas protegidas, cooperación internacional y perspectivas.

El primer capítulo “Los servicios ambientales que provee el Sistema de Parques Nacionales a la sociedad”, presenta una descripción y análisis económico de cómo la existencia de un Sistema de Áreas Protegidas no sólo garantiza la conservación *in*

situ de la biodiversidad en el país, sino también una serie de servicios adicionales que benefician directa o indirectamente a la economía; de esta manera se estudian los beneficios derivados del agua, el ecoturismo, la biodiversidad y la captura de gases efecto invernadero.

En el segundo capítulo se presenta una línea base en el que se especifica el marco jurídico de la financiación de la Unidad, la situación general de recursos, un resumen de la “Estrategia Financiera del Sistema de Parques Nacionales” elaborado a partir del documento del mismo nombre presentado por la Unidad en el 2001, y el enfoque de implementación de la misma adoptado en el PFI.

El tercer capítulo muestra el estado del ecoturismo en el Sistema asociado a la generación de recursos financieros, y las actividades que se desarrollaron en el tema de ajuste tarifario y concesiones de servicios ecoturísticos para incrementar los ingresos de la Unidad.

El cuarto capítulo describe las actividades y resultados en diferentes iniciativas relacionadas con instrumentos económicos y financieros para la conservación del Sistema. Algunas implementadas directamente en la Unidad y otras con trabajo en el MAVDT y el Congreso de la República.

El quinto capítulo incluye la metodología y resultados de los convenios de agua como mecanismos articuladores de gestión y recursos, el cual ha sido incluido en la estructura del Plan de Manejo.

El sexto capítulo presenta el apoyo del PFI en actividades productivas para comunidades que trabajan en la conservación del Sistema, así como el posicionamiento de la imagen institucional de la Unidad como mecanismo para obtener recursos.

El séptimo capítulo describe la estrategia desarrollada para crear el Fondo de Áreas Protegidas para Colombia, el cual beneficiará no solo a la Unidad sino a todas las instituciones que trabajen en la conservación de Áreas Protegidas. El octavo presenta la gestión de proyectos y recursos de cooperación internacional.

Finalmente el capítulo de perspectivas presenta el cambio en la tendencia de recursos esperado por las actividades desarrolladas por el PFI.

Es importante destacar que el alcance del PFI estuvo asociado al definido en la estrategia, el cual sólo contempló al Sistema de Parques Nacionales Naturales. Cada una de las actividades planteadas tuvo el soporte técnico necesario para cumplir los objetivos propuestos, sin embargo sus resultados dependieron en buena medida de las características institucionales y posibilidades políticas de los momentos en que se llevaron a cabo las actividades. En este sentido y tres años después de la implementación de la misma, se concluye que el trabajo de sostenibilidad financiera debe ser permanente y con visión de mediano y largo plazo para garantizar la conservación del SPNN; así mismo se deben iniciar acciones para la sostenibilidad de todo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

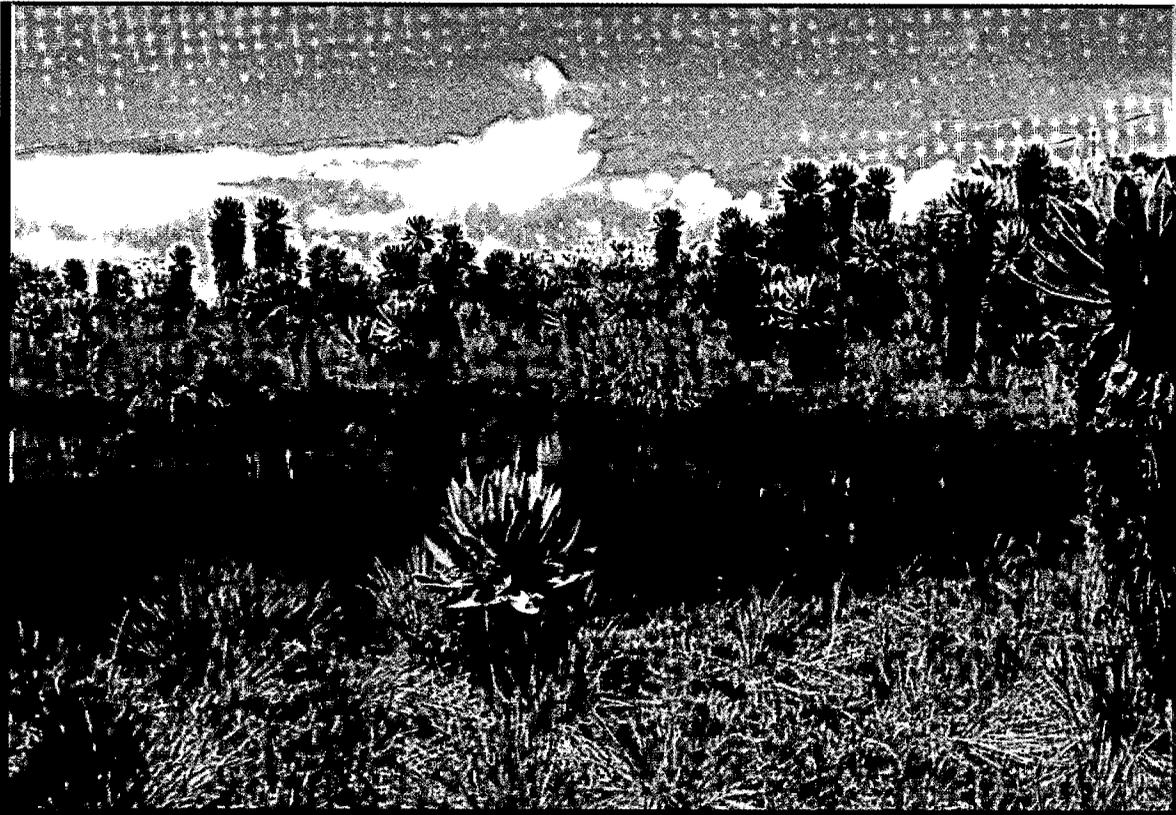
Hoy, la Unidad de Parques cuenta con el doble de los recursos propios, se están gestionando nuevos instrumentos, el capital semilla para un Fondo que garantice la sostenibilidad a largo plazo del SINAP, y quizás lo que es más importante: el reconocimiento nacional de que la conservación de las áreas requiere recursos suficientes para garantizar la sostenibilidad económica, ambiental y social del país.

El equipo que participó en este proceso espera que este documento se constituya en un aporte a las experiencias existentes sobre el tema de financiación de la conservación para las diferentes entidades dedicadas a esta labor tanto a nivel nacional como internacional, en particular aquellos países en desarrollo con situaciones similares a la de Colombia. Se considera que es el primer paso de un largo camino para garantizar la sostenibilidad financiera de nuestros ecosistemas más valiosos.

Directora General
Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dra. Julia Miranda Londoño

CAPÍTULO 1

Los servicios ambientales
que provee el Sistema
de Parques Nacionales
Naturales a la sociedad



El Sistema conserva ecosistemas, especies y valores culturales garantizando a la sociedad una serie de bienes y servicios ambientales que generan beneficios significativos para su mantenimiento y desarrollo. El Sistema está compuesto por 51 áreas protegidas con una cobertura de 10.4 millones de hectáreas abarcando más del 10% del territorio nacional. Entre los bienes y servicios ambientales que presta el sistema se destacan: la regulación del recurso hídrico; los espacios para recreación, educación e investigación; la captura y almacenamiento de carbono y otros gases que producen el efecto invernadero; y los bienes de consumo como alimentos, materias primas y todos aquellos asociados a la biodiversidad.

Este capítulo describe y presenta una estimación del valor económico de los principales servicios del Sistema: regulación de la oferta hídrica, espacios para ecoturismo, la conservación de la biodiversidad y la captura de carbono.

Como en toda estimación del valor económico de los bienes y servicios ambientales, los resultados obtenidos no pueden ser tomados como valores absolutos sino como valores de referencia que permiten tomar decisiones de gestión y política ambiental, junto con otras herramientas e información existente en el momento de hacer los análisis.

-
- 1 Los beneficios económicos presentados en esta sección, fueron tomados en su totalidad del estudio: Ibáñez, A; Carriazo, F, García M. “Valoración de los Beneficios Económicos Provisos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: Una Aplicación del Análisis de Transferencia de Beneficios” desarrollado en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Unidad para el componente de Sostenibilidad Financiera. Las metodologías y procedimientos utilizados para realizar las estimaciones pueden ser encontradas en dicho documento.



1.1. Regulación de la oferta hídrica

La disponibilidad de agua además de ser esencial para la vida en todas sus manifestaciones, es un factor determinante para el desarrollo de actividades productivas industriales, agropecuarias, de generación de energía y de abastecimiento de agua potable para el consumo humano, entre otras.

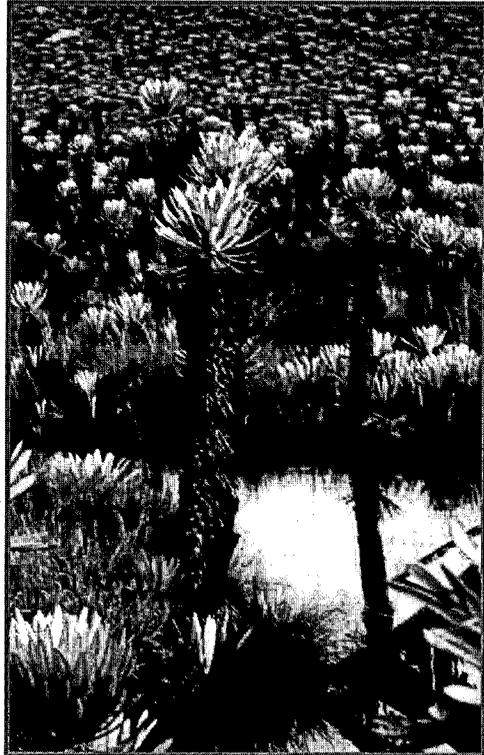
Se han identificado 18 parques significativos con relación a la oferta hídrica. El Sistema abastece de manera directa al 31 por ciento de la población colombiana, y de manera indirecta al 50 por ciento; sus áreas protegidas incluyen el 12 por ciento de los refugios húmedos y secos de Lati-

La inversión para infraestructura de abastecimiento de agua potable para los municipios está a cargo de las empresas de acueducto y alcantarillado; sin embargo, la Unidad tiene la responsabilidad de conservar los nacimientos y caudales hídricos en los límites del área protegida. La conservación de los caudales fuera del SPNN es responsabilidad de las Corporaciones, lo cual implica una gestión conjunta para garantizar las necesidades de la población y la conservación del recurso, la cual será analizada más adelante.

La conservación de coberturas vegetales naturales deriva en una regulación hídrica adecuada y en una disminución en la sedimentación. Dichos servicios reducen los costos para los acueductos municipales para la provisión y el tratamiento de agua. El beneficio económico de la regulación de caudales para la zona de jurisdicción del Sistema se estima en más de setecientos mil millones de pesos al año (\$795,986'240,116). Por último, el beneficio agregado de una disminución de la sedimentación debido a una adecuada conservación de los cuerpos de agua se calcula en dos mil quinientos millones de pesos anuales (\$2,519'281,185).

El Sistema suministra recursos hídricos para un porcentaje considerable de los distritos de riego. En Colombia, alrededor del 40 por ciento de la demanda hídrica se destina a gran irrigación y a riego pequeño. Del área total de los distritos de riego de mediana y gran escala del país, al menos 176.745 hectáreas se proveen de fuentes hídricas provenientes del Sistema.

Los beneficios económicos de la provisión de agua para riego están determinados por el tipo de cultivo y las condiciones climáticas, entre los principales factores. Los resultados de las estimaciones se resumen así:



- La DAP en promedio por agua de riego para los cultivos de cebolla, papa y trigo es igual a cincuenta y siete pesos por metro cúbico (\$57).
- Los beneficios del agua de riego para los cultivos de arroz ascienden a un millón quinientos noventa y cinco mil pesos por hectárea por cosecha (\$1'595,685) y a seiscientos cuatro mil pesos por hectárea (\$604,796).
- La DAP por agua de riego para los cultivos de papa y arveja es respectivamente de seis millones cuarenta y tres mil pesos (\$6'043,095) y novecientos sesenta y cuatro mil seiscientos pesos por hectárea por cosecha (\$964,599).

En la tabla 1 se presentan algunos cultivos y valores económicos asociados con el Sistema de Parques, con base en la información existente.

TABLA 1. ESTIMACIONES DE BENEFICIOS ECONÓMICOS DEL AGUA PARA DISTRITOS DE RIEGO ASOCIADOS AL SISTEMA

Distrito de riego (Departamento)	PNN relacionado	Tipo de cultivo asociado	Superficie ocupada	Valor económico (\$)
			(has)	
Montería -Cereté (Córdoba)	Paramillo	Pastos	26.224	*
	Paramillo	Algodón	4.950	*
	Sierra Nevada de Santa Marta	Banano	11.000	*
Varios (Magdalena)	Sierra Nevada de Santa Marta	Palma africana	13466	*
Coello y Saldaña (Tolima)	Las Hermosas	Arroz	40.000	24.191.825.013
Río Recio (Tolima)	Los Nevados	Arroz	9.422	5.698.384.382

* No existen estudios de valoración económica en el país para realizar las estimaciones en este tipo de cultivos.

Los anteriores cálculos evidencian el papel del Sistema para garantizar la oferta hídrica, sustento de múltiples actividades económicas y en general de la sostenibilidad de la población colombiana.

1.2. Espacios para ecoturismo

El Sistema provee un flujo constante de servicios aptos para las actividades ecoturísticas generando beneficios directos a sus visitantes y a los pobladores aledaños a las áreas que encuentran en estas una fuente de recursos económicos.

Hoy el Sistema tiene 39 áreas protegidas abiertas a los visitantes, 18 de las cuales cuentan con facilidades para el ecoturismo, con una capacidad para alojar 1,777 visitantes, y con un promedio anual de visitas de 411,476 personas en los últimos 8 años. Estos visitantes pueden realizar hasta 25 actividades recreativas enmarcadas en la conservación de los espacios naturales.

Aunque el agua genera mayores beneficios al país, el ecoturismo es la principal fuente generadora de recursos para la protección y el mantenimiento del Sistema. Los servicios por ecoturismo en las áreas protegidas son alojamiento, cafetería, restaurante, baños públicos, parqueadero, taquilla, senderos y en general garantizar espacios naturales para la recreación asociada al ecoturismo. Al iniciar la implementación de la estrategia financiera el 95% de los recursos propios de la Unidad provenían de cobros asociados a estos servicios.

Sin embargo, el ecoturismo no sólo deja recursos económicos a la Unidad. Existen una serie de beneficios económicos para las regiones y localidades cercanas a las áreas protegidas, ya que los ecoturistas que las visitan gastan recursos económicos en estas zonas.



Los beneficios por recreación en general (DAP) se han estimado en un rango anual que oscila entre los dos mil quinientos (\$2.500'000.000) y siete mil ochocientos millones de pesos (\$7.800'000.000). Estas cifras no contemplan otras actividades lo cual implica que son un límite inferior de los beneficios totales anuales. Cuando se comparan los beneficios anuales con los ingresos por ecoturismo, se encuentra que los costos de acceso a los Parques son entre 10 y 30 por ciento de los beneficios provistos por los Parques, es decir los cobros por estos servicios que realiza la Unidad a los visitantes están por debajo de lo que estarían dispuestos a pagar por estos servicios.

1.3. Conservación de la biodiversidad

Colombia es uno de los llamados países megadiversos, ocupando el segundo lugar en el mundo en biodiversidad después de Brasil. La principal estrategia de conservación de la biodiversidad es la que garantiza su conservación *in situ*, por tal motivo las áreas protegidas se constituyen en el mejor medio para cumplir con este propósito.

El Sistema contiene 28 de los 41 Distritos Biogeográficos; protege cerca del 40 por ciento de los centros de endemismo identificados y contiene dos de las más importantes zonas de alta biodiversidad mundial: el corredor del Chocó Biogeográfico y los Bosques Amazónicos (Unidad, 2001). Teniendo en cuenta el potencial para la bioprospección de las zonas identificadas como las más ricas en biodiversidad, los beneficios económicos asociados a la conservación de estas zonas



podrían ser de por lo menos siete mil doscientos millones de pesos (\$7.200.000.000), es decir, cerca de tres millones doscientos mil dólares (US\$3.200.000)

Es importante mencionar que este valor es un mínimo basado en la potencial explotación de los usos de la biodiversidad que se ha dado en otras partes del mundo, es decir son beneficios económicos estimados para quien tenga autorizado el uso de la biodiversidad, más no para quien la conserva. Esto implica una clara regulación en donde los beneficios sean equitativos para el país y garanticen la conservación de la biodiversidad bajo opciones de uso que respeten el derecho ancestral de las comunidades sobre su conocimiento y recursos, provean recursos financieros para la conservación de las áreas y se desarrolle capacidad institucional para el control sobre dicha explotación.

1.4. Captura de carbono

En el marco de la Convención de Cambio Climático se ha determinado la contribu-



1.5. Conclusión

Los valores descritos constituyen una aproximación al límite inferior del monto de algunos de los beneficios que aporta el Sistema a la economía colombiana. Las metodologías de valoración permitirían hacer estimaciones de los diferentes recursos ambientales que existen en las áreas protegidas y con esto dimensionar la importancia económica del Sistema. Sin embargo dados los costos que implica utilizar estas metodologías y el enfoque dado al estudio para poder hacer gestión de recursos entre los tomadores de decisiones económicas, se optó por los servicios y recursos descritos.

TABLA 2. VALORACIÓN DE BENEFICIOS AMBIENTALES DEL SPNN³

Servicios ambientales	Beneficios económicos (valores 2004)
1. Recurso Hídrico	
Oferta de agua **	\$36.623.038.356
Regulación hídrica*	\$795.986.240.116
Control de sedimentación*	\$ 2.519.281.185
2. Ecoturismo *	\$ 2.563.923.111 - \$ 7.825.506.886
3. Almacenamiento de dióxido de carbono	\$6.251.680.641.304
4. Conservación de la biodiversidad	\$7.344.031.138 - \$9.032.684.201.447

*Valor anual

** Valor mensual

³ Estos valores individuales estimados para cada servicio o recurso no pueden sumarse globalmente como un solo valor global de los beneficios del sistema ya que algunos presentan preferencias individuales que no son aditivas.

El presupuesto total asignado al Sistema por el Gobierno Nacional en el año 2004, entre funcionamiento e inversión, ascendió a doce mil setecientos sesenta y nueve millones de pesos (\$12.769'723.000). Estos recursos representan cerca de una décima parte de los aportes provistos por las áreas protegidas a la regulación del caudal hídrico, uno de los tantos servicios suministrados por el Sistema.

Adicionalmente se registraron tres mil doscientos cincuenta y ocho millones de pesos (\$3.258'200.000) por concepto de recursos propios generados en el sistema para el mismo año; mientras que el total de recursos propios en las Corporaciones ascendió a los seiscientos setenta mil millones de pesos (\$670.000'000.000). Si se hiciera una extrapolación por territorio, la Unidad debería al menos recibir el monto equivalente al diez por ciento de los recursos de las Corporaciones es decir a sesenta y siete mil millones de pesos; sin embargo, la falta de instrumentos económicos y financieros explícitos en la Ley, diferentes a los servicios ecoturísticos, asociados a un alto potencial de cobro, en particular aquellas relacionadas con la conservación del agua, ha reducido la capacidad de generar recursos propios al Sistema.

En este sentido, y como se presentará en los capítulos siguientes, el PFI inició actividades para aumentar la capacidad de generar recursos, directa o indirectamente, para la conservación del Sistema, paralelo al fortalecimiento de la capacidad técnica en el tema de sostenibilidad financiera en la Unidad.

CAPÍTULO 2

Línea base y estrategia financiera



Durante los años 2000 y 2001 la Unidad desarrolló la “Formulación de Bases para una Estrategia Financiera del Sistema de Parques Nacionales Naturales” con apoyo de TNC y WWF. En febrero del año 2002, la Unidad empezó a desarrollar el PFI en el que se incluyó la implementación de una Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El objetivo de la implementación de la estrategia se enmarcó en el fortalecimiento institucional de la Unidad en cuanto al mejoramiento de los recursos e instrumentos disponibles para la financiación de la conservación de las áreas protegidas a su cargo. Para poder medir el aporte del PFI era necesario conocer la situación en instrumentos y recursos disponibles de financiación, por lo que se definió una línea base al respecto.

2.1. Marco jurídico de los mecanismos de sostenibilidad financiera en la Unidad

El establecimiento de un Sistema de Áreas Protegidas tiene sustento actualmente, en el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB), como estrategia para la conservación *in situ* de los recursos de la biodiversidad⁴. Como tal, la conservación cobra especial valor en la medida en que permite que países como Colombia mantengan una oferta de bienes y servicios ambientales derivados de la amplia diversidad biológica que su condición de naciones megadiversas les permite gozar. La Unidad tiene la misión de administrar y velar por la conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a través de medidas de manejo de las mismas⁵.



La Constitución Política de 1991 incorporó un novedoso concepto de la conservación de los recursos naturales y de un ambiente sano, acción que dejó de ser obligación exclusiva del Estado a favor de los administrados, y pasó a ser una responsabilidad compartida entre los ciudadanos y el mismo Estado, en todos sus niveles⁶. Esta obligación compartida constituye el sustento jurídico (acompañado del deber de los particulares de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad⁷), de la potestad de la Unidad, de cobrar a quienes hacen uso y goce de los bienes y servicios ambientales que las áreas del Sistema ofrecen, los costos que demanda su conservación, a través de mecanismos que establezca la Ley.

Las áreas del Sistema son riqueza de la Nación, caracterizadas por ser imprescriptibles, inembargables e inalienables en los términos del artículo 63 de la Carta Política, y se trata de un conjunto de bienes respecto de los cuales el Estado no ejerce dominio en el sentido estricto de la palabra, pero dentro de las cuales establece regulaciones que limitan el uso y acceso a los recursos naturales. En este orden de ideas, no podría argu-

4 Ley 165 de 1.994

5 Decreto 1124 de 1.999 artículo 22: "Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad administrativa especial del sistema de parques nacionales naturales, UAESPNN, se reorganiza en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1.998, como dependencia de carácter operativo, técnico y ejecutor del Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del sistema de parques nacionales naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados".

6 Constitución Política Artículo 8º: "Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación." Artículo 95: "...Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano".

7 Constitución Política Art. 95: "...Son deberes de la persona y del ciudadano (...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad".

mentarse que su carácter público conlleve un uso público y por ende, la imposibilidad para la administración de cobrar por los costos que su conservación demanda.

El cobro por la oferta de servicios ambientales se deriva del principio constitucional según el cual, los particulares están obligados a contribuir con el Estado para el financiamiento de las inversiones y gastos que genere su acción, dentro de conceptos de justicia y equidad. A su vez, sustentan el concepto de compensación que envuelve la venta de bienes y servicios por parte de la Unidad: quien disfruta de los bienes y servicios ambientales que ofrece un Parque Nacional Natural, debe compensar a quien invierte sus esfuerzos y recursos en conservar los bienes de cuya oferta disfruta, compartiendo de esta manera los costos que la conservación genera.

Ahora bien, ya el numeral 17 del artículo 13 del Decreto 622 de 1.977, facultó al INDERENA y hoy en día a la Unidad para *“Establecer los mecanismos que crea convenientes en cada una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, tendientes a obtener recursos destinados a los programas del mismo Sistema, siempre y cuando estos mecanismos no atenten contra tales áreas no conlleven menoscabo o degradación alguna de las mismas”*. Se trata de una autorización para diseñar y poner en marcha instrumentos que le faciliten a la Unidad, generar recursos que le permitan sostenerse financieramente, con las limitaciones que respecto de la conservación de la integridad de las áreas señala la norma.

Por su parte, el Decreto 1124 de 1.999, mediante el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente, señala como una de las principales funciones de la Unidad, la de *“Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la Ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales asociados a las áreas del sistema de parques nacionales naturales y demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por dichas áreas”*⁸.

De la misma manera, establece este Decreto en su artículo 26, los recursos que podrá recibir la Unidad para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los cuales se destacan *“el valor de los recursos provenientes de derechos, concesiones, autorizaciones, contribuciones, tasas, multas y participaciones derivadas por el aprovechamiento de los recursos naturales asociados a las áreas del sistema de parques nacionales naturales que perciba conforme a la Ley y reglamentaciones correspondientes”*⁹.

Llama la atención la mención que la norma hace a la expresión “asociados”, tratándose de los recursos naturales cuyo aprovechamiento potencialmente genera ingresos para la Unidad. Esto abre la posibilidad de que recursos naturales que no necesariamente se originen o se encuentren en las áreas del Sistema, pero cuya oferta en determinada medida depende de los ecosistemas protegidos en tales áreas, puedan generar recursos para la Unidad, a fin de compensar los costos que demanda la conservación de los ecosistemas que garantizan su sostenibilidad.

También en esta norma se mencionan como recursos de la Unidad, “*los recursos provenientes de la administración de los bienes patrimoniales, oferta y venta de los bienes y servicios ambientales asociados a las áreas del sistema de parques nacionales naturales*”¹⁰. Se trata en este caso, de recursos que no se generan en tasas, derechos o contribuciones a que se obligan quienes aprovechan los recursos naturales asociados a las áreas del sistema, sino de los recursos que directamente puede captar la Unidad por concepto de bienes y servicios ambientales ofrecidos al público, tales como el ecoturismo o servicios y productos relacionados.

De otra parte, son de la Unidad “*los recursos provenientes de los derechos patrimoniales derivados de la creación, transformación, traducción, distribución, comunicación, reproducción o venta de cualquier producto relacionado con los valores de las áreas del sistema de parques nacionales naturales*”¹¹, recursos relacionados con la propiedad intelectual que se deriva de las producciones intelectuales amparadas bajo el régimen de la propiedad industrial (marcas, patentes, nombres comerciales, denominaciones de origen, modelos de utilidad, diseños industriales, obtentores vegetales, etc.) o del derecho de autor (obras artísticas, científicas, literarias, fotográficas, cinematográficas, fonográficas, etc.). Actualmente algunos de estos derechos se encuentran regulados por parte de la Unidad mediante actos administrativos, como es el caso de las fotografías y filmaciones, y otros deben ser sujetos de negociación mediante convenios o contratos.

8 Artículo 24 Numeral 5º Decreto 1124 de 1.999.

9 Art. 26 Numeral 1º Decreto 1124 de 1.999.

10 Artículo 26 Numeral 2º Decreto 1124 de 1.999.

Mención especial merecen también “los recursos que se llegaren a determinar, provenientes de los contratos nacionales e internacionales de acceso a los recursos genéticos asociados a las áreas del sistema de parques nacionales naturales, que celebre el Ministerio del Medio Ambiente”¹², los cuales constituyen un bien ambiental ofertado por las áreas del sistema, susceptible de lucrar a terceros, que por ende deben compensar, en los términos del Convenio de Diversidad Biológica a la Unidad, por sus esfuerzos en la conservación de la diversidad genética colombiana. Resulta necesario mencionar, además de los recursos generados por los contratos de acceso propiamente dichos, aquellos que puedan emanar de contratos anexos sobre el componente intangible asociado a los mismos recursos genéticos (conocimiento tradicional o científico), y a contratos accesorios (depósito, acceso al predio, etc.), regulados en la Decisión 341 de 1.996 del Acuerdo de Cartagena.



Por último, es necesario mencionar dentro de los recursos mencionados en el Decreto 1124 de 1.999, los bienes muebles e inmuebles que administre o adquiera a cualquier título (Num. 5º), el producto de empréstitos (Num. 6º), los recursos que reciba de cooperación internacional (Num. 7º), y los recursos que del FONAM o de cualquier

11 Artículo 26 Numeral 3º Decreto 1124 de 1.999.

12 Artículo 26 Numeral 4º Decreto 1124 de 1.999.

13 Constitución Política Art. 79: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo...”.

otro Fondo se destinen para la consolidación de las áreas del sistema de parques nacionales naturales y del SINAP (Num. 8º).

La participación en la conservación, política actual de la Unidad, deriva su sustento de la Carta Política, que otorga a los particulares el derecho a gozar de un ambiente sano, y a participar en la toma de decisiones que puedan afectarlo¹³, tales como las medidas de manejo de un área protegida. Sin embargo, la participación en la conservación no solamente implica el compartir los beneficios que se derivan del aprovechamiento de los recursos naturales, también implica el compartir responsabilidades en la ejecución de acciones de conservación y manejo de las áreas, y en la financiación de dichas acciones, como se deriva de lo establecido por los artículos 8º y 95 numeral 8º de la Carta Política; de esta manera, se cierra un círculo de participación de los particulares en la gestión para la conservación en las áreas protegidas, que se ve complementado por la participación en las actividades de venta de bienes y servicios de las áreas, para lo cual, la Unidad puede acudir a la participación de particulares.

2.2. Situación de recursos económicos y financieros antes del PFI

Para cumplir con su función, la Unidad cuenta básicamente con tres fuentes de recursos: recursos propios que prevé la Ley, aportes del presupuesto nacional, y la cooperación internacional. Cada uno de estos recursos tiene un comportamiento que se refleja en el valor total disponible para la financiación de la conservación.

- *Recursos propios:* Mientras que la Ley 99 de 1993 dotó a las Corporaciones con varios instrumentos económicos y financieros para su gestión, dejó con pocas posibilidades a la UAESPNN para autofinanciarse por cobros de servicios ambientales, siendo el principal el de los servicios ecoturísticos prestados en las áreas del Sistema, en particular el cobro de la taquilla de ingreso. Esta alta dependencia, puso en grave situación financiera al Sistema, dada la percepción de inseguridad que afectó el turismo y el ecoturismo en el país.

El principal recurso que garantiza el Sistema a la nación aparte de la biodiversidad es el agua y la Unidad no percibe los mismos beneficios como las Corporaciones por su conservación ya que no se permite el pleno cobro a la Unidad, ni usar recursos provenientes de las transferencias del sector eléctrico, la inversión forzosa o el 1% dispuestos en la Ley para las Corporaciones y los municipios.

La siguiente tabla ilustra los recursos propios que cobraba la Unidad al iniciar el Programa en el 2002.

TABLA 3. RECURSOS PROPIOS EXISTENTES AL INICIAR EL PFI

Tema		Recursos propios (precios corrientes)	
		2000	2001
1. Gestión, reglamentación e implementación de normas relacionadas con instrumentos económicos y financieros para el Sistema	Tasas por utilización de aguas	0	0
	Sobretasa ambiental a peajes*		
	Antenas	109.022.806	130.539.570
2. Estructura tarifaria de la administración de servicios ecoturísticos de la Unidad		1.243.110.264	1.688.516.175
3. Diseño e implementación de concesiones de servicios ecoturísticos*			

* No existía el instrumento

- *Aportes de la nación:*

El aporte gubernamental se divide en aportes que financian el funcionamiento de los parques (personal y gastos generales) e inversión que permite complementar gastos mínimos de las áreas y servir de contrapartida a recursos de Cooperación Técnica Internacional. De estos, la asignación para personal venía aumentando en un 48 por ciento, aunque los gastos generales y la inversión mínima se habían reducido en un 63 y 55 por ciento respectivamente en el periodo 1996-2000. Estas reducciones limitaron el cumplimiento de la función de control, manejo y administración, mantenimiento de infraestructura, entre otros.

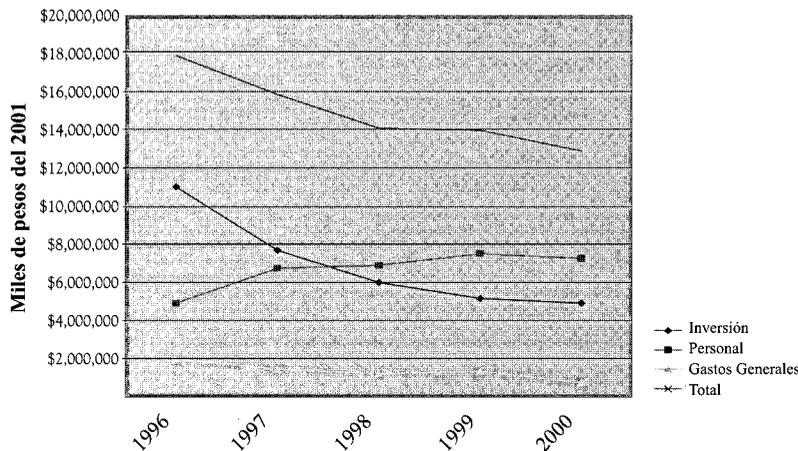
Los activos fijos con los que cuenta la Unidad se valoraron en el 2001 en \$10.081.000 (US\$ 4.2 millones) de los cuales el 40 por ciento estaban representados en infraestructura y el 60 por ciento en bienes muebles. Debido a las condiciones climáticas extremas de los parques, el costo de mantenimiento de estos activos resulta alto asociado a un corto tiempo de vida útil. El Plan de Mantenimiento de Infraestructura (2001-2005) estima un déficit presupuestal para cubrir este mantenimiento, lo que acarrea costos mayores posteriormente o deja inservibles o inhabitables dichos bienes.

Finalmente la liquidez o el dinero efectivo que la entidad dispone en un año en especial en inversión a través del Programa Anual de Caja (PAC), es menor al total que ha sido asignado en el año a la entidad. Esta forma de disposición de recursos genera altos costos de transacción para la entidad por tener formas de pago diferidas y altos costos de oportunidad para el proveedor. Para el año 2000, el recurso líquido o PAC asignado fue del 52 por ciento y los pagos que se tuvieron que comprometer al año siguiente fueron del 48 por ciento.

La severa crisis fiscal de finales de los noventa redujo la asignación presupuestal histórica al Sistema. En un país con altas demandas en diferentes sectores sociales, el tema ambiental es menos prioritario que la salud o la educación. La tendencia se observa en el gráfico 1.

GRÁFICO 1.

Asignación Presupuestal Histórica del SPNN



- Cooperación Internacional:* Los recursos de cooperación internacional son una ventaja para actividades de conservación ambiental ya que son atractivos en un país como Colombia catalogado como uno de los poseedores de mayor biodiversidad a nivel mundial. A pesar de esto los recursos no son permanentes en el tiempo y muchas veces solo garantizan el desarrollo de programas específicos de interés de los donantes, dejando sin posibilidades el financiamiento de actividades prioritarias para la Unidad como lo es el funcionamiento de la misma.

En el 2002, la Unidad contaba con recursos de cooperación internacional por valor de US\$4'600.000 y gestionados para el 2003 y 2004 de US\$13 y US\$15 millones respectivamente, y sin proyecciones para los años siguientes.

Bajo estas condiciones, la Unidad presentaba un déficit permanente y creciente para los próximos años. Para el 2002, año en que inicia el PFI, el déficit se estimaba en US\$6 millones y para el 2006 se proyectaba en US\$13 millones (Tabla 4).

TABLA 4. RELACIÓN PROYECTADA DE INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA

Rubro	2002	2003	2004	2005	2006
I.Necesidades Financieras					
Planes de Manejo	\$15.826	\$17.250	\$18.803	\$20.495	\$22.340
II. Fuentes financieras					
Aportes de la Nación (Funcionamiento e Inversión)	\$5.776	\$5.949	\$6.128	\$6.312	\$6.501
ONG	\$786	\$857	\$934	\$1.018	\$1.110
Inversión sectorial del Estado	\$723	\$638	\$ -	\$ -	\$ -
Instrumentos autogeneradores (FONAM)	\$770	\$832	\$898	\$970	\$1.048
Cooperación Internacional	\$1.836	\$2.734	\$1.984	\$507	\$507
Total Financiación	\$9.891	\$11.010	\$9.944	\$8.807	\$9.166
III. Balance					
Superávit/Déficit	\$5.935	\$6.241	\$8.859	\$11.688	\$13.174

2.3. La estrategia financiera

Esta sección busca aclarar los fundamentos de una estrategia de financiación elaborada entre el año 2000 y 2001, momento en el cual el país presentaba una agudización del conflicto armado interno y una crisis fiscal profunda. El documento elaborado del que se obtiene este resumen pretende ser más que una guía para la financiación o un plan financiero para el Sistema; éste quiere ser una experiencia concreta en el tema de la financiación de áreas protegidas.

Es importante destacar que aunque en Colombia existen Parques Nacionales Naturales desde hace más de 30 años, la Unidad es una institución creada con la Ley 99 de 1993 por lo que su diagnóstico financiero se hace a partir de 1995.

2.3.1. Fundamentos de la Estrategia

Se utilizaron cuatro fundamentos o supuestos que se describen a continuación:

A. Crisis social colombiana en zonas rurales

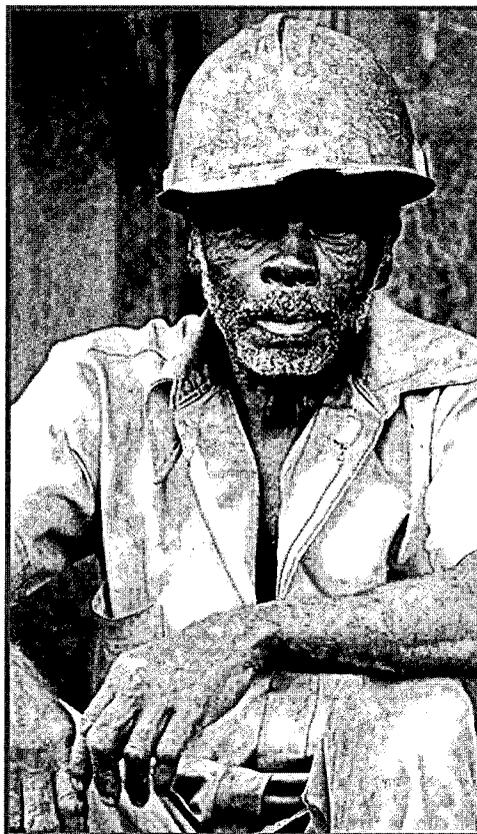
El problema de estructura agraria del país ha tenido efectos sobre las áreas de conservación del SPNN, manifestados en extractivismo, pérdida de diversidad biológica y deforestación. La subutilización de la tierra agrícola y la sobreutilización en ganadería han generado un apreciable conflicto en el uso del suelo, sumado a la concentración de la propiedad rural que ha excluido a los pequeños campesinos de las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria.

La colonización, como solución a los problemas derivados de la concentración de la propiedad, se ha presentado principalmente en zonas de páramos y el grueso de los bosques tropicales que no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria. En muchos casos las áreas del Sistema están ubicadas en territorios que se consideran la frontera agrícola de los procesos de colonización del país con los efectos devastadores asociados ya antes mencionados.

La exclusión étnica de las comunidades negras e indígenas en el país se ha manifestado en desarrollos normativos que reconocen sus territorios ancestrales. Hoy en día alrededor del 25% del territorio nacional ha sido reconocido a las comunidades indígenas

a través de resguardos y un porcentaje mucho menor para territorios colectivos de comunidades negras en particular en el Pacífico colombiano. Los territorios reconocidos hacen parte, en su mayoría, de regiones con la más alta riqueza en recursos naturales y biodiversidad. Es así como los territorios de resguardos indígenas se traslapan con veinte (20) áreas del SPNN y los de las comunidades negras se traslapan con cinco (5) áreas del Sistema.

La frontera agrícola en zonas de colonización se caracteriza por comunidades marginadas y empobrecidas. En estas regiones las confrontaciones se relacionan con el control de los recursos, sean ellos la tierra, el subsuelo, bienes producidos en determinados espacios o el control territorial con sus connotaciones políticas. Además, en los últimos veinte años la frontera agrícola ha sido ocupada por cultivos de coca y amapola; es así, como el conflicto armado y los cultivos ilícitos se encuentran traslapados con muchas áreas protegidas, derivado en algunos casos del origen de los grupos armados en estas zonas de frontera agrícola, las condiciones propicias para esconderse de las fuerzas del estado o por servir de corredores entre regiones estratégicas.



Planteaba la estrategia que la administración y manejo de los Parques debía ir acompañada de herramientas que permitieran y facilitaran el empoderamiento de las comunidades. Este enfoque de la Unidad denominado “Política de Participación Social en la Conservación”, esperaba que los recursos invertidos en la conservación de las áreas, pudiesen constituirse en recursos de inversión social que permitieran mejorar las condiciones de vida de las comunidades que viven en la zona de influencia de los parques; consecuentemente de esta manera la inversión ambiental se complementa con la inversión social. Esta política y estos supuestos aún se mantienen.

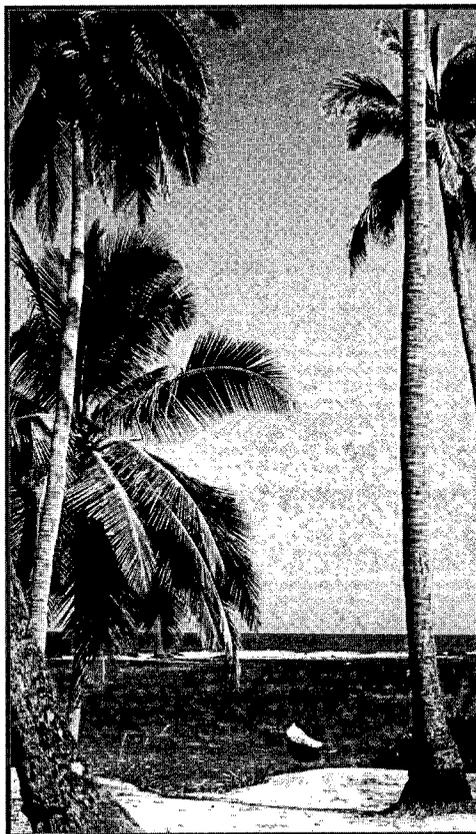
B. Crisis fiscal colombiana

Una de las prioridades del país en materia de política económica es la sostenibilidad de las finanzas públicas a través del fortalecimiento de los ingresos y la reducción de los gastos de la nación. El compromiso del Gobierno Nacional en hacer un fuerte ajuste fiscal, se reflejó en la programación de un presupuesto austero para el 2000, 2001 y 2002, limitándolo a las prioridades de funcionamiento del Gobierno, el servicio de la deuda y la inversión con programas que cumplan prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido el ajuste fiscal redujo la inversión del Gobierno Central en el sector ambiental en un ochenta y nueve por ciento (89%) desde el año 1995 al 2000. Adicionalmente, la inversión en áreas protegidas competía en el rubro ambiental con otros proyectos relacionados.

C. Representatividad del Sistema y Política de Participación Social

Dentro de las finalidades del Sistema están las de conservar la diversidad biológica y asegurar la estabilidad ecológica. Para esto es necesario trabajar por proteger muestras representativas de los ecosistemas del país y por asegurar la supervivencia de especies endémicas, migratorias y aquellas que requieren grandes territorios. Sin embargo, la representatividad actual del Sistema es aún insuficiente para asegurar la estabilidad ecológica del país.

Además, la Política de Participación Social que adelanta la Unidad implica esfuerzos de concertación a diferentes escalas de percepciones e intereses, un ejercicio de interacción social, con una adecuada articulación y mutua colaboración con todos los estamentos de la sociedad y del Estado.



Este proceso demanda mayores recursos, ya que además ha implicado el desarrollo de nuevas metodologías de trabajo y avanzar en una concepción más amplia de las estrategias de conservación *in situ* para fortalecer el potencial de los ecosistemas y el de la sociedad en esta tarea.

D. Beneficios económicos del Sistema

Como se presentó en el primer capítulo, el Sistema genera una serie de beneficios económicos que deben ser internalizados en la estructura financiera de la Unidad para garantizar recursos necesarios para la gestión de conservación.

2.3.2. Objeto de la sostenibilidad financiera

El objeto principal planteado en la Estrategia de la Sostenibilidad Financiera era la de consolidar las áreas protegidas del Sistema a través de sus Planes de Manejo. A partir de este objetivo se esbozaban los diferentes lineamientos estratégicos que se presentan.

Consolidar el Sistema hace necesario articular a todos los actores que se relacionan con las áreas (ONG's, sector privado, entre otros), coordinar para el manejo de parques con los Resguardos Indígenas traslapados. Los recursos con orientación diferente a la ambiental, de inversiones al sector rural agropecuarias o sociales pueden trabajar indirectamente en la preservación de las áreas y complementar aspectos importantes de la Política de Participación Social Civil.

En una segunda fase, el objetivo de la estrategia financiera planteada fue tener en cuenta todos aquellos sistemas de ordenamiento del territorio que generan altos beneficios ambientales. Entre estos se encuentran: Sistemas Regionales de Áreas Protegidas, Sistemas de Ordenamiento de Territorios Autónomos de Pueblos Tradicionales y Reservas Privadas de la Sociedad Civil.

2.3.3. Lineamientos de la estrategia

La estrategia debía estar soportada en lineamientos que fueran efectivos y realistas para la gestión de la Unidad. Es así como se definieron los siguientes:

Resultaba necesario revisar el esquema de cobro y valores utilizados para maximizar los beneficios de este instrumento.

Finalmente, la revisión de la Ley 99 de 1993 y normas relacionadas con instrumentos económicos y financieros para la conservación de áreas protegidas, era el principal respaldo para que la Unidad tuviera la misma capacidad generadora de recursos que tienen las Corporaciones.

D. Gestión de recursos

La Unidad como implementador de la Estrategia de Cooperación Internacional del MAVDT, había fortalecido su gestión ante la cooperación bilateral y multilateral. La multilateral había estado concentrada en la zona andina y Sierra Nevada de Santa Marta, mientras que la bilateral había tenido un mayor impacto en todo el territorio nacional.

Con la banca y agencias multilaterales, la Unidad había ejecutado recursos de crédito del BID, que se habían invertido específicamente en los PNN Nevados, VP Salamanca y SFF Ciénaga para el fortalecimiento institucional de estas áreas; proyectos con la Unión Europea (PNN Sierra Nevada de Santa Marta) y con el Programa Mundial de Alimentos (PNN Galeras, Nevado del Huila, Picachos y Sierra Nevada de Santa Marta) en los que se trabaja un amplio componente en Sistemas Agrarios Sostenibles que redundan en el beneficio de las comunidades de las zonas amortiguadoras de dichas áreas. El GEF para los parques de la zona andina, y el Programa de Fortalecimiento Institucional y Pacífico financiado por la Cooperación Holandesa que históricamente es el que ha aportado mayores recursos.

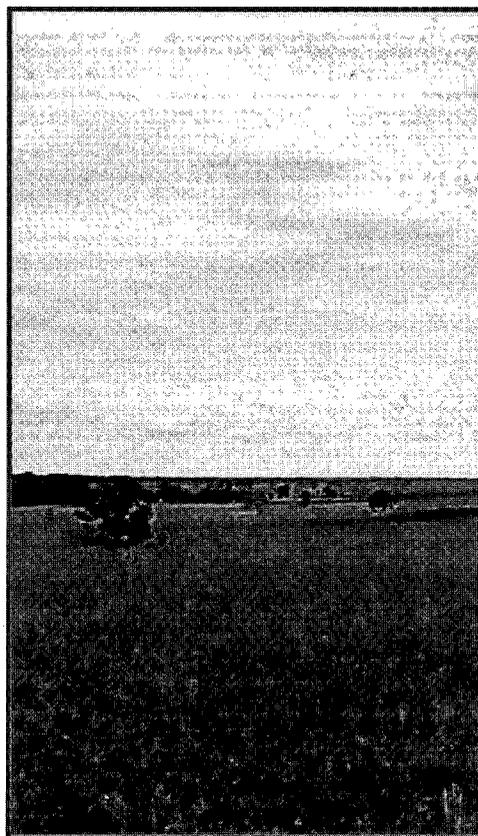
El objetivo era fortalecer la cooperación y crear un mecanismo financiero que capitalice este tipo de recursos como los Fondos para la Conservación que existe en otros países de América Latina.

2.4. La implementación de la estrategia en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional

La sostenibilidad financiera de una institución pública depende de los recursos propios que por sus servicios, la Ley le permita cobrar. Posterior a esto y dependiendo de su naturaleza, centralizada o no, dependerá de los aportes que la nación o los entes territoriales le transfieran. Según esto, hablar de autosostenibilidad financiera implicaría el funcionamiento e inversión de la institución exclusivamente con recursos propios, los cuales deben estar acordes a las necesidades que la función de la institución plantea.

Dado que la Unidad es una entidad autónoma administrativamente pero del nivel central, que administra áreas que proveen bienes y servicios de importancia estratégica nacional, tiene recursos propios y recursos provenientes del Gobierno Nacional. La responsabilidad de garantizar la conservación del diez por ciento del territorio nacional que constituye el Sistema de Parques Nacionales Naturales implica recursos estimados que superan los US\$15 millones anuales, los cuales no se alcanzan a obtener. Adicionalmente las necesidades de conservación de nuevos ecosistemas proyectan en el mediano plazo la creación de nuevas áreas.

Finalmente el desarrollo de planes de manejo, en los que la participación social es uno de los principales elementos para la gestión, implica recursos adicionales a los que tradicionalmente la Unidad asignaba para su gestión. Esto se asocia a que la gestión de conservación con comunidades implica recursos para talleres, convocatorias, desplazamientos y en algunos casos, como en la estrategia de ordenamiento y



sustitución de cultivos, de incentivos económicos que en una política tradicional de conservación sin la participación de las comunidades locales no se tiene en cuenta. A pesar de estos significativos costos en el corto plazo, los beneficios en el mediano y largo plazo de trabajar con las comunidades en estrategias de conservación son mucho mayores.

En este sentido se definió que el PFI generara un apoyo estratégico para dinamizar y potenciar la capacidad de las áreas del Sistema en la obtención y articulación de recursos financieros, y al mismo tiempo, involucrar el componente de sostenibilidad financiera en la planificación y gestión de la Unidad.

La sostenibilidad financiera depende de la capacidad de la Unidad para establecer esquemas administrativos, económicos y financieros que incrementen los recursos de la institución; para tal efecto se definieron diferentes metas de fortalecimiento institucional. Estas metas incluyen actividades de diseño e implementación de mecanismos financieros y económicos tendientes a la generación de recursos en el corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, estos mecanismos deben permitir la financiación de las diferentes actividades de conservación que desarrolla la Unidad, que van desde la reconversión de sistemas agrarios tradicionales a sostenibles en las zonas de amortiguación, pasando por la conservación de las cuencas y nacimientos de agua, el seguimiento y monitoreo del área, hasta las actividades de educación ambiental y recreación, entre las más importantes.

Lo anterior sumado a la gran cobertura del Sistema en el territorio nacional, que supera el diez por ciento, y la duración limitada del PFI, hizo necesario definir mecanismos de respuesta relativamente rápida pero que fueran estructurales para garantizar la permanencia de los resultados.

En este sentido la implementación de la estrategia de sostenibilidad financiera apoyada por el Programa de Fortalecimiento Institucional, financiada con recursos del Gobierno de los Países Bajos, se concentró en:

1. Revisión y ajuste de la estructura tarifaria de servicios ecoturísticos de la Unidad

2. Diseño e implementación de concesiones de servicios ecoturísticos
3. Gestión, reglamentación e implementación de normas relacionadas con instrumentos económicos y financieros para el Sistema
4. Apoyo a la firma de convenios interinstitucionales de agua
5. Apoyo en actividades productivas y comerciales para generación de recursos a comunidades del Sistema
6. Constitución de un Fondo para la Conservación de las Áreas Protegidas capitalizado con recursos internacionales y contrapartidas locales.
7. Gestión de Cooperación Internacional y Proyectos

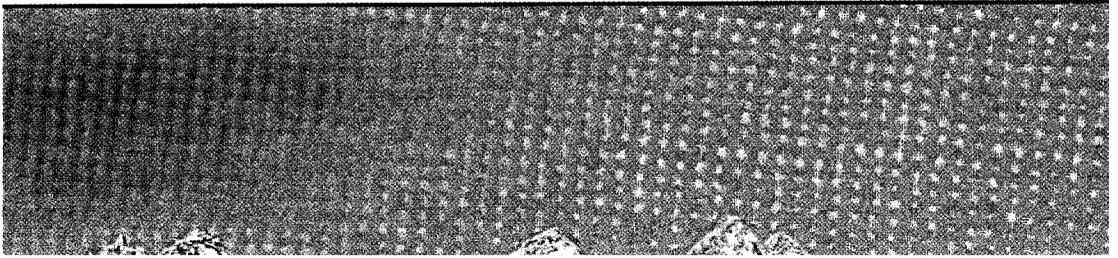
Es importante destacar que el alcance del PFI estuvo asociado al alcance definido originalmente en la Estrategia Financiera, el cual sólo contempló al Sistema de Parques Nacionales Naturales y no a todo el SINAP.

Cada una de las actividades planteadas tuvo el soporte técnico necesario para cumplir los objetivos propuestos. Sin embargo, sus resultados dependieron en buena medida de las características institucionales y posibilidades políticas de los momentos en que se llevaron a cabo las actividades. A pesar de esto se lograron duplicar los recursos propios del Sistema a partir de el ajuste de las tarifas de ecoturismo, se diversificaron las fuentes con la incorporación de tasas por uso de agua, se atrajo inversión para la conservación mediante las concesiones y las exenciones tributarias, se presentaron propuestas normativas que a futuro mejorarán la situación financiera de la Unidad, y se dieron los primeros pasos en la constitución de un mecanismo financiero estable para el SINAP con el canje de deuda y los recursos del GEF que superan los veinticinco millones de dólares (US\$25'000.000).

En este sentido y tres años después de la implementación de la estrategia se concluye que para garantizar la conservación del Sistema, el trabajo de la sostenibilidad financiera debe ser permanente y con visión de mediano y largo plazo; así mismo se deben iniciar acciones para la sostenibilidad de todo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

CAPÍTULO 3

Revisión y ajuste de la
estructura tarifaria y de
la administración de
servicios ecoturísticos de
la Unidad



El diagnóstico de la estrategia de sostenibilidad financiera presenta al ecoturismo¹⁴ como la principal actividad generadora de recursos propios para el Sistema, así como un importante motor del desarrollo local generando empleo y bienestar social. Esta actividad genera una permanente fuente de liquidez para la Unidad, pero su desarrollo y crecimiento no puede deteriorar los ecosistemas, principal objeto de conservación de las áreas protegidas.

En este sentido es necesario contar con un sistema de administración que garantice el desarrollo del mercado ecoturístico de forma permanente, con una alta capacidad de seguimiento y control de las actividades que se desarrollan al interior de estas áreas para garantizar el objetivo primordial de la zona como lo es la conservación.

En dicho esquema de administración, debe existir un equilibrio entre los beneficios financieros que se puedan obtener y elementos tan importantes como la capacidad de carga, el vertimiento de residuos sólidos y líquidos en la zona, la zonificación por usos y en general el ordenamiento ecoturístico. Igualmente se debe identificar las áreas que tienen mayor potencial de esta actividad y que por la situación de orden público del país sean óptimas para potenciarlas y generar beneficios económicos y sociales. Este desarrollo requiere de nuevas formas de administración que garanticen

¹⁴ Es aquella forma de turismo especializado y dirigido que se desarrolla en áreas con un atractivo natural especial y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo humano sostenible. El ecoturismo busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través de la observación, el estudio de los valores naturales y de los aspectos culturales relacionados con ellos. Por lo tanto, el ecoturismo es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio natural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza.” (Art. 26 de la Ley 300 de 1996).

servicios eficientes y eficaces, y que permitan a los funcionarios encargados del control y protección de la zona el cumplimiento efectivo de esta labor.

Dado que la principal fuente de recursos propios de la Unidad está en el ecoturismo, la revisión de este tema fue prioritaria. En este sentido el PFI se concentró en la evaluación de la estructura tarifaria y la administración de servicios ecoturísticos para identificar los aspectos potenciales para su mejoramiento y eliminar aquellos elementos que no generaban sostenibilidad.

Bajo este contexto, el PFI diagnosticó el tema del ecoturismo en cuanto a volúmenes de visitantes, ingresos generados, infraestructura asociada, limitaciones y potenciales para su desarrollo. De esta manera reformó la estructura tarifaria de servicios ecoturísticos que tenía la Unidad y diseñó e implementó el modelo de concesiones de servicios ecoturísticos para aplicarlo en seis áreas del sistema con posibilidades de expansión en otros parques.

3.1. Diagnóstico del ecoturismo en el Sistema para el período

1997 – 2001

Durante el período 1997-2001, el Sistema tuvo un promedio anual de cuatrocientos siete mil visitantes, con una alta variabilidad entre un año y otro.

TABLA 5. COMPORTAMIENTO DEL FLUJO ANUAL DE VISITANTES AL SPNN 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
VISITANTES	476.053	418.401	355.335	408.477	381.000
PORCETAJE CRECIMIENTO		-12%	-15%	15%	-7%

FUENTE: Informe de gestión 2001. Ecoturismo, Unidad de Parques.

Así mismo y de acuerdo con la información registrada no existe un comportamiento tendencial por parque, existen muchas fluctuaciones al interior de cada año para cada uno de ellos. A pesar de ello si se identifican las áreas con mayor número de visitantes: Corales del Rosario, Tayrona, Nevados, Salamanca e Isla La Corota. Estos dos últimos parques tienen un alto número de visitas porque las comunidades vecinas atraviesan el parque para desplazarse de un sitio a otro más que por ecoturismo.

TABLA 6. CANTIDAD DE VISITANTES POR ÁREA 1997-2001

PARQUES	AÑOS				
	1997	1998	1999	2000	2001
TUPARRO	266	272	353	314	116
SUMAPAZ	403	825	662	740	162
MACARENA	661	103	0	0	0
AMACAYACU	3.255	3.551	2.249	2.179	2.423
CHINGAZA	3.365	3.349	1.600	1.617	1.844
MACUIRA	0	0	122	277	301
SIERRA NEVADA	135	166	72	158	223
COLORADOS	158	320	316	83	188
SALAMANCA	8.888	10.478	19.064	21.067	10.036
FLAMENCOS	13.356	2	8.793	11.708	3.230
OLD PROVIDENCE	17.650	0	0	26.238	8.361
TAYRONA	73.725	46.753	34.977	37.307	82.345
CORALES	275.846	275.324	234.687	250.776	201.020
GUANENTA	0	91	397	293	169
TAMA	518	178	250	171	47
COCUY	912	1.947	919	525	356
ESTORAQUES	3.943	6.158	4.943	3.679	5.099
IGUAQUE	6.488	5.957	5.083	5.992	6.828
KATIOS	8	41	0	0	0
OTUN QIMBAYA	844	1.995	975	826	1.515
NEVADOS	24.850	20.551	15.966	23.593	29.525
UTRIA	4.478	4.358	2.783	2.501	2.217
GALERAS	100	1.555	1.255	2.087	3.469
GUACHAROS	242	47	576	273	326
PURACE	4.147	5.521	2.155	1.426	585
COROTA	17.768	17.267	12.201	9.305	15.644
MALPELO	0	57	274	505	309
HERMOSAS	113	188	216	0	0
MUNCHIQUE	2.617	462	53	98	0
GORGONA	4.238	4.046	3.000	3.639	4.662
FARALLONES DE CALI	7.079	6.839	1.394	1.100	0
TOTAL	476.053	418.401	355.335	408.477	381.000

FUENTE: Informe de gestión 2001. Ecoturismo, Unidad de Parques.

Al finalizar el año 2001, el Sistema contaba con una capacidad instalada para alojar 1.774 visitantes en un día en diferentes tipos de modalidades en diecisiete parques de los cuarenta y ocho declarados a la fecha, como se describe en la siguiente tabla:

TABLA 7. CAPACIDAD INSTALADA PARA ALOJAMIENTO POR ÁREA PROTEGIDA

PARQUES	DIRECCION TERRITORIAL	Capacidad Instalada		Proyectos	Capacidad Total
		Alojamiento	Carpa		
TUPARRO	Amazonia Orinoquía	20	75		95
MACARENA	Amazonia Orinoquía	20	50	50	120
AMACAYACU	Amazonia Orinoquía	45		15	60
CHINGAZA	Amazonia Orinoquía	28	40		68
SIERRA NEVADA	Costa Atlántica	66			66
TAYRONA	Costa Atlántica	78	400	24	502
TAMA	Norandina	16	20		36
IGUAQUE	Norandina	48	75		123
KATIOS	Noroccidente	24		15	39
OTUN QIMBAYA	Noroccidente	60		50	110
NEVADOS	Noroccidente		75	35	110
UTRIA	Noroccidente	20			20
GUACHAROS	Surandina	38			38
PURACE	Surandina	34			34
MUNCHIQUE	Suroccidente	8	20	2	30
GORGONA	Suroccidente	83		30	113
FARALLONES DE CALI	Suroccidente		150	60	210
TOTAL		588	905	281	1.774

FUENTE: Informe de Gestión Nacional 2001. Ecoturismo, Unidad de Parques.

Los niveles de ocupación de esta infraestructura varían significativamente entre cada parque y no responden a una tendencia o comportamiento global para la Unidad. Sólo existen niveles de ocupación superiores al 90% en los PNN Tayrona y Gorgona para temporada alta. En general el promedio de la ocupación no supera el 24%.

Esto puede estar determinado por las características de algunas infraestructuras de la Unidad que están construidas de manera básica sin comodidades adicionales, en algunos casos con restricciones a nivel de servicios públicos, problemas de seguridad para visitar las áreas, procedimientos para reservas poco tecnificados y falta de divulgación y promoción de las áreas.

La cantidad de visitas y el uso de sus infraestructuras se reflejan en los ingresos generados por las mismas de acuerdo con las tarifas que se cobran por los servicios en cada área, esto se puede observar en la tabla 13. De acuerdo con la información registrada se puede apreciar un comportamiento positivo en los ingresos de los dos últimos años del periodo analizado, que asciende a \$ 976 millones y porcentualmente representa un crecimiento del 137% entre 1999 a 2001. Este incremento se debe al cobro iniciado en el PNN Corales del Rosario y mayores controles sobre los recaudos en parques como Tayrona y Nevados.

De acuerdo con los datos registrados el comportamiento de los ingresos para los años 1998, 1999 y 2000 se explica en las variaciones de los volúmenes de visitantes. El comportamiento del año 2001 tiene sustento en las tarifas, puesto que el número de visitantes se redujo en un 7% frente a un incremento en ingresos del 36%.

TABLA 8. INGRESOS FINANCIEROS DE PARQUES CON VOCACIÓN ECOTURÍSTICA 1995-2001

PARQUES	AÑOS – Miles de pesos constantes de 2002						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TUPARRO	2.608	6.972	8.772	4.669	4.013	7.557	3.521
MACARENA	0	2.233	2.209	331	0	0	0
AMACAYACU	18.020	53.544	33.361	48.575	38.617	46.045	38.692
CHINGAZA	513	3.303	4.152	5.526	2.751	3.639	3.441
SIERRA NEVADA	0	1.334	470	945	240	840	1.180
OLD							
PROVIDENCE	0	0	0	0	0	2.169	23.329
TAYRONA	16.660	390.039	488.768	371.708	276.402	304.201	562.137
CORALES	0	0	0	0	0	411.041	594.605
GUANENTA	0	0	0	0	352	290	141
TAMA	2.568	907	1.678	1.612	2.233	1.066	420
COCUY	0	10	0	2.820	3.558	1.971	1.863
IGUAQUE	28.681	47.226	57.727	57.225	56.758	66.950	72.099
KATIOS	2.944	7.360	110				
OTUN QIMBAYA	0	0	3.713	5.965	6.835	4.792	10.391
NEVADOS	0	101.782	137.986	118.972	86.912	132.978	143.873
UTRIA	10.509	24.940	22.558	21.959	15.812	16.238	11.365
GALERAS	0	0	0	0	5	2.492	4.926
GUACHAROS	0	0	0	281	1.939	2.630	2.392
PURACE	932	3.357	7.382	8.100	3.759	4.018	1.403
COROTA	0	2.700	8.092	8.348	5.906	4.746	7.619
MALPELO	0	0	0	2.527	25.387	47.856	39.854
MUNCHIQUE	0	364	2.967	987	508	0	0
GORGONA	130.816	257.494	229.107	242.546	177.642	179.075	165.265
FARALLONES DE CALI	0	11.140	10.054	10.753	2.630	2.519	0
TOTAL	214.251	914.705	1.019.108	913.847	712.257	1.243.110	1.688.516

FUENTE: Informe de gestión 2001

De acuerdo con el cuadro anterior existe, en el último año registrado (2001), una concentración de los ingresos en cuatro zonas: Corales del Rosario, Tayrona, Gorgona y Nevados representando el 87% del total de los ingresos que en valor real asciende a \$ 1.466 millones. Esto refleja la necesidad de potenciar zonas que cuentan con vocación ecoturística y que no han tenido un comportamiento importante, en particular el PNN Amacayacu y los SFF Iguaque y Otún Quimbaya. Así mismo, la actualización de los valores cobrados por los servicios y un esquema tarifario sencillo, estandarizado y de fácil control en los tres niveles de la Unidad (local, regional y nacional), aparecen como opciones de sostenibilidad en el marco del ecoturismo.

3.2. Estructura tarifaria de los servicios ecoturísticos

La normatividad colombiana faculta a la Unidad para establecer las tarifas correspondientes a los servicios que preste, relacionados con el uso de las diferentes áreas del Sistema. Adicionalmente, dado que la conservación de áreas protegidas proporciona a la sociedad un beneficio en términos de preservar espacios y paisajes que proporcionan bienestar, es natural que contribuya a su mantenimiento.

Aunque la Unidad se crea con la Ley 99 de 1993, desde hace más de 15 años el Estado ha venido realizando cobros por diferentes conceptos asociados al ecoturismo. El primer cobro fue por el ingreso, posteriormente se tarifó el alojamiento, pesca, buceo, alquiler de auditorios, alquiler de equipos, entre los principales.

A pesar de esto, el esquema de definición de tarifas y su ajuste, muy pocas veces hace



referencia a una estructura técnica o de mercado, por el contrario los montos establecidos corresponden a un manejo dado un comportamiento histórico o a precios concertados en las zonas. Siendo el 2002 el año de corte para la línea base, el PFI encontró lo siguiente:

- “Proyecto Justificación de Tarifas-Vigencia 1996, Programa de Ecoturismo Año 1995”¹⁵: Se encuentran las estructuras de costos de los parques Tayrona y Nevados proyectados desde el año 1996 hasta el 2002. Para esta proyección se consideraron las siguientes tasas anuales de crecimiento: inversión 4%, operación 3%, mantenimiento instalaciones 2%. Se consideró una inflación del 18% y una tasa de descuento del 12%. En este documento no se señala como estas proyecciones son incorporadas en las tarifas propuestas. Dentro de la propuesta de tarifas, no se señala como estas fueron determinadas.
- En el año 1999 se desarrolla el documento “Justificación Técnica, Económica y de Mercados de Parques Pilotos Bandera, años 98, 99”. Los parques señalados en este trabajo (Tayrona, Gorgona, Nevados, Iguaque y Amacayacu) fueron escogidos por el hecho de que generan aproximadamente el 90% de los ingresos por concepto de ecoturismo para la Unidad. Para este análisis se utilizaron estadísticas. información

pelo, Iguaque, Chingaza, Sierra Nevada de Santa Marta, Puracé, Tama, Katíos, Ensenada de Utría, Tuparro, Sierra de la Macarena, Los Nevados, Farallones de Cali, Las Orquídeas, Galeras, Munchique, Nevado del Huila, Otún Quimbaya, Tatama, Chiribiquete, Cordillera de los Picachos, La Paya, las Hermosas, Macuira, Ciénaga Grande de Santa Marta, Los Colorados, los Flamencos. Así mismo, establece los descuentos en dichas tarifas por venta anticipada, para funcionarios del MMA y de la Unidad, estudiantes, habitantes de zonas aledañas, y Tarjeta Joven principalmente. Esta Resolución reconoce que cada área es diferente y cada entorno local también; sin embargo, en la práctica la multiplicidad de tarifas y los diferentes niveles de descuentos y exenciones, han afectado la eficiencia administrativa y el control, no sólo a nivel presupuestal sino en la eficiencia de la gestión de la Unidad como administrador del Sistema.

Un ejemplo de las debilidades de la estructura tarifaria que regia en la Unidad es la evolución de la tarifa de ingreso para el PNN Gorgona:

TABLA 9. COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA DE INGRESO EN EL PNN GORGONA

Resolución	Tarifa de ingreso (precios corrientes)			
	Temporada Baja Nacional	Temporada Alta Nacional	Temporada Baja Extranjero	Temporada Alta Extranjero
1595 (1995)	COP \$ 5.000	COP \$ 6.300	USD \$ 10	USD \$ 10
773 (1996)	COP \$ 7.000	COP \$ 9.000	COP \$ 12.000	COP \$ 18.000
006 (1997)	COP \$ 7.000	COP \$ 9.000	COP \$ 12.000	COP \$ 18.000
041 (1997)	COP \$ 7.000	COP \$ 9.000	COP \$ 12.000	COP \$ 18.000
056 (1998)	COP \$ 9.000			
155 (1999)	COP \$ 9.000			
341 (2000)	Persona	Nativo de Guapi	Comunidades Nativa de López de Micay, Timbiquí, Iscuandé, El Charco, La Tola, Olaya Herrera	
	COP \$ 5.000	Exentos	COP \$ 3.000	

Para el año 2002 las tarifas vigentes eran las establecidas en el año 2000 y no se habían actualizado desde entonces. En general, los precios se incrementaron cerca del 25% en la economía entre el año 2000 y el 2003 y las tarifas de la Unidad se mantuvieron constantes, por lo cual su capacidad para cubrir parcialmente los costos asociados ha venido deteriorándose. Las continuas resoluciones terminaron estableciendo un esquema de tarifas individual por cada parque sin ninguna relación entre ellos y los servicios que prestaban.

Adicionalmente, existía un potencial de reducción de recursos por estos conceptos del treinta por ciento asociados a las posibilidades de exenciones administradas a nivel local.

Esto implicó un ajuste impulsado por el PFI que duró más de un año y en los que participó cada uno de los jefes de parques con ingresos por ecoturismo; los resultados se presentan en la siguiente sección. A nivel general mientras los visitantes en dos años se incrementaron en promedio un 10%, los ingresos se duplicaron en el mismo período gracias a esta reforma.

3.3. Modificaciones a la estructura tarifaria

Esta estrategia consistente en el diseño e implementación de un nuevo esquema tarifario eficiente, sencillo y competitivo, tiene por objetivo obtener mayores ingresos, teniendo en consideración aspectos de equidad y derecho a la educación en el contexto ambiental. Bajo este enfoque, se reestructuró el esquema de tarifas, a través de la expedición de la Resolución 374 de diciembre de 2002.

El esquema de implantación y ajuste de las tarifas predominante en la Unidad, hizo que estas crecieran a un ritmo muy por debajo de los precios de la economía, por lo que su capacidad para cubrir parcialmente los costos asociados a la prestación de dichos servicios venía deteriorándose. Este es el caso del período 2000 a 2002, en el que los precios se incrementaron cerca de 25% en la economía, mientras que las tarifas de la Unidad se mantuvieron constantes.



A comienzos del año 2002, se encontraban vigentes las tarifas expedidas en el año 2000 (Resolución 341), y no se habían actualizado desde entonces. Dicha Resolución establecía tarifas individuales por área, reconociendo las particularidades de cada una y su entorno local, pero en la práctica la multiplicidad de tarifas y los diferentes niveles de descuentos y exenciones, habían afectado la eficiencia administrativa y el control, no sólo a nivel presupuestal sino en la gestión de la Unidad como administrador del Sistema.

A continuación se mencionan los aspectos conceptuales más importantes que sustentan el establecimiento de una estructura tarifaria en áreas protegidas, la propuesta de esquema, los impactos obtenidos con la nueva propuesta, y los elementos a considerar para continuar con el mejoramiento de la estructura tarifaria hacia el futuro.

3.3.1 Elementos conceptuales

Las áreas protegidas proporcionan la parte más importante del segmento de la industria turística basado en la naturaleza pero por lo general capturan una porción muy pequeña de su valor recreativo, y por lo tanto, de los beneficios económicos derivados del ecoturismo. Los estudios muestran que la mayor parte de los beneficios económicos derivados del gasto turístico son capturados por los operadores comerciales de los países desarrollados y de las grandes ciudades de los países de destino. En este sentido se revisaron varios aspectos conceptuales para establecer las reformas al esquema tarifario así:

- **La definición de objetivos**, los cuales pueden ser múltiples, dependiendo de la diferenciación tarifaria: para los extranjeros, recuperar los costos, y para los nacionales, el fomento de la educación (Lindberg, 2001). Estos objetivos se derivan de objetivos de manejo más amplios así como del marco y las restricciones legales, políticas y administrativas. Lindberg (2001) enumera algunos de los objetivos del regulador para las tarifas ecoturísticas: recuperación de recursos, generación de ganancias, generación de oportunidades de negocio locales, generación de divisas o de impuestos provenientes del turismo, proporcionar el máximo de oportunidades de aprendizaje y apreciación del patrimonio natural y controlar el número de visitantes. El establecimiento de tarifas para un sistema de parques nacionales naturales requiere un cuidadoso balance entre los objetivos económicos (recuperación de costos),

sociales (educación, recreación) y ecológicos (evitar daños ambientales). El esquema responde a estos tres tipos de objetivos.

- **El valor de la tarifa** puede reflejar los costos de provisión del servicio y/o el beneficio que percibe el turista (CFA, 2004). De esta manera, el establecimiento de la tarifa se puede realizar teniendo en cuenta los objetivos, entre los límites establecidos por los beneficios y por los costos. Frecuentemente las tarifas de Parques Naturales no se determinan con base en la oferta y la demanda del mercado de ecoturismo. Como resultado pueden ser demasiado bajas o demasiado altas; por lo general los precios cobrados a visitantes extranjeros de países desarrollados son demasiado bajas, y los cobrados a visitantes locales y de países de la región demasiado altos.

Aunque el valor de la tarifa es un determinante de la demanda, el análisis del comportamiento de las visitas de algunos parques representativos frente a las tarifas en el tiempo, presenta la tendencia en la que frente a aumentos de las mismas, se presente una disminución en la visita. Sin embargo, se debe considerar que existen múltiples causas que afectan este comportamiento, como son los programas de promoción del turismo, la inseguridad, el cierre de áreas por enfermedades tropicales, entre otros, que pueden llegar a ser más determinantes del número de visitantes que la tarifa de ingreso.

- **La diferenciación tarifaria entre grupos poblacionales** se recomienda, especialmente entre visitantes del país y extranjeros. Con base en experiencias internacionales, se encuentra que la diferenciación tarifaria para turistas nacionales y extranjeros puede estar justificada por varias razones: a) los residentes ya están pagando por la conservación de las áreas protegidas a través de impuestos y además asumen los costos de oportunidad de la protección (en términos de la restricción para el uso del suelo y de los recursos naturales del área); b) se busca estimular las visitas de la gente del país con fines de educación ambiental y recreación; c) los extranjeros están dispuestos y tienen más capacidad de pago por acceder a un área protegida; d) la demanda de visitantes extranjeros de países desarrollados es más inelástica que la local y que de visitantes de países de la región (Lindberg, 2001). Esto tiene implicaciones fundamentales para la maximización de ingresos y para la determinación del esquema de tarifas ya que un incremento en las tarifas va a tener un impacto mucho

mayor sobre el número de visitantes locales y regionales que sobre los extranjeros de países desarrollados; adicionalmente, tiene implicaciones administrativas y financieras. Las administrativas se refieren a la capacidad para aplicar y controlar las tarifas diferenciales.

Analizando diversos escenarios, con y sin diferenciación de precios entre estudiantes, nacionales, extranjeros, entre otros, se encuentra que el esquema tarifario que maximiza ingresos y contribuye al objetivo de incentivar la educación y sensibilización es la diferenciación de precios entre residentes y extranjeros y una tarifa menor para estudiantes. La magnitud de los efectos depende de la participación de extranjeros y estudiantes en el total de visitantes y de la elasticidad del precio de la demanda de cada uno de estos grupos.

- La diferenciación de precios entre grupos de áreas protegidas se justifica debido a que la demanda por visitas a las áreas protegidas es altamente dependiente de las características específicas del sitio, tales como el tipo de ecosistema, la vegetación existente, la diversidad y densidad de la fauna silvestre, las actividades recreativas permitidas, la infraestructura turística y de servicios, la accesibilidad del área y el precio. Ahora bien, en áreas con características únicas especiales y de especial atractivo para el turismo, la demanda tiende a ser inelástica por la ausencia de sitios sustitutos, y las altas tarifas son una oportunidad para incrementar los ingresos.

Con base en los elementos anteriores, expresados de manera parcial, a través de un proceso de concertación, y teniendo en cuenta los procesos locales llevados a cabo en cada área, se llegó a la modificación expuesta en la Resolución 374 de 2002. A partir de ella, se continuó el trabajo hacia el perfeccionamiento y ajuste de este esquema, realizando propuestas para una próxima modificación, que se espera para el año 2006.

3.3.2. El nuevo esquema tarifario

El esquema tarifario propuesto contiene los elementos, estructura y metodología de cálculo que en términos jurídicos corresponde al sistema y método de cálculo de las tarifas. La definición del esquema debe tener en cuenta varios factores, entre ellos, la generación de ingresos, la sencillez y eficiencia para su aplicación, la facilidad y

capacidad para administrarlo, la aceptación del mismo entre los actores relevantes (gobierno, comunidades locales, operadores turísticos, entre otros), el logro de los objetivos del regulador y la destinación de los ingresos generados. La diferenciación de precios puede hacerse desde varios enfoques: por grupos visitantes (extranjeros, residentes, estudiantes, comunidades locales), por temporadas, por áreas protegidas o por una combinación de los anteriores.

Inicialmente, se decidió generar una modificación de tarifas de “corto plazo” y sentar las bases para el desarrollo posterior de un ajuste posterior ya que en algunos casos los cambios eran significativos y podrían generar conflictos locales, por lo que se adoptó un esquema gradual. Como resultado se expidió la Resolución 374 de diciembre de 2002, que modificó las tarifas vigentes hasta ese entonces. Aunque la modificación no buscaba establecer un esquema tarifario diferente, sentó las bases y contiene muchos elementos de un esquema tarifario eficiente.

Es importante precisar que las modificaciones a la Resolución, buscaron desde el primer momento tener un modelo estructural que determinara el verdadero valor a cobrar por cada uno de los servicios ecoturísticos que se presentan en las áreas protegidas.

En el desarrollo de los ajustes se analizaron diferentes aspectos que al final concluyeron en una estrategia de optimización que buscaba reducir las fugas por exenciones, unificar criterios de cobro, generar un mecanismo de incremento anual para no tener cambios de Resolución año por año, todo ello sin modificar de manera drástica el valor del cobro.

Estas modificaciones se basan en lo establecido en la última Resolución (341 de 2000); existían acuerdos en las áreas los cuales debían respetarse, y buscaban en el mediano plazo ajustar las tarifas a niveles consecuentes y soportados teóricamente en aspectos técnicos, económicos y financieros, con incrementos lógicos (indexación dado factores económicos). Es así, como la Resolución responde a necesidades de eficiencia en el control y administración de los recursos generados, estableciendo las áreas por grupos según número de visitantes, ingresos generados, tarifas del 2000 y consideraciones de regímenes especiales.

Adicionalmente, responde a la necesidad de orientarse hacia una estrategia que permita a los servicios ecoturísticos posicionarse en el mercado internacional, nacional y regional teniendo en cuenta que uno de los elementos fundamentales para ello son las tarifas.

La modificación separó las tarifas asociadas al ecoturismo de las tarifas de ingreso y alojamiento para investigadores y de las tarifas de filmaciones y fotografías. La Resolución 374 de 2002 trata lo relativo a servicios ecoturísticos, las tarifas de investigación se tratan en la Resolución 056 del 27 de Marzo de 2003.

La propuesta inicial se discutió ampliamente con funcionarios de la Unidad incluyendo al Director General, los Directores Territoriales y los Jefes de Programa de las áreas involucradas. Con base en sus comentarios, experiencia y condiciones regionales y locales particulares, la propuesta fue ajustada varias veces hasta expedir la Resolución definitiva.

En términos generales la estructura cuenta con diferenciación para nacionales y extranjeros, y para niños entre 5 y 12 años, estudiantes con carné y adultos mayores de 60 años, y quienes hayan sido guardaparques voluntarios con buena calificación, en el año anterior. La diferenciación de alta y baja temporada se presenta para los servicios de alojamiento.

También se establecieron áreas de manejo especial estableciendo tarifas específicas y únicas en algunos casos. Para los parques Corales del Rosario y Gorgona, se determinó una tarifa menor para comunidades locales. Se consideran también exenciones y descuentos para los habitantes permanentes de municipios de las áreas protegidas.

Los principales cambios que se presentaron con el ajuste se pueden resumir en:

A. Agrupación de Áreas Protegidas

Con el fin de desarrollar una unificación de tarifas que reconociera la existencia de diferencias entre las áreas por atractivos y acceso, se establecieron varios grupos de acuerdo con el número de visitantes registrados en el periodo 1997-2001, los ingresos generados en el mismo periodo, las tarifas de ingreso – y en algunos casos de alojamiento - cobradas en el 2000 y las consideraciones de regímenes especiales. Estos

grupos, que excluyen aquellas áreas donde no se permiten actividades ecoturísticas, fueron ajustados varias veces durante el proceso de discusión de la propuesta hasta definir tres grupos contenidos en la Resolución 374 de 2002 y un grupo adicional de “manejo especial”, por sus características de precios concertados en la Resolución realizada en el año 2000.

TABLA 10. GRUPOS DE ÁREAS PROTEGIDAS SEGÚN RESOLUCIÓN 374 DE 2002

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Manejo Especial
PNN TAYRONA	PNN FARALLONES DE CALI	PNN PURACE	PNN OLD PROVIDENCE
PNN LOS NEVADOS	PNN NEVADO DEL HUILA	PNN SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	PNN CORALES DEL ROSARIO
PNN AMACAYACU	PNN KATIOS	PNN ORQUIDEAS	SFF ISLA DE LA COROTA
PNN CHINGAZA	PNN CUEVA DE LOS GUACHAROS	ANU LOS ESTORAQUES	PNN GORGONA
PNN SIERRA NEVADA DEL COCUY	VP ISLA DE SALAMANCA	PNN TATAMA	PNN TUPARRO
PNN SIERRA DE LA MACARENA	PNN MACUIRA	PNN TAMA	SFF MALPELO
SFF DE IGUAQUE	PNN LA PAYA	SFF GALERAS	
PNN ENSENADA DE UTRIA	PNN LAS HERMOSAS		
	SFF OTUN-QUIMBAYA		
	SFF GUANENTA ALTO RIO FONCE		
	SFF CIENAGA GRANDE DE SANTA MARTA		
	SFF LOS COLORADOS		
	SFF LOS FLAMENCOS		
	PNN MUNCHIQUE		
	PNN SUMAPAZ		

Aunque la evidencia muestra que la diferenciación de precios por área es una manera de incrementar los ingresos generados asociados a la cantidad de visitas, en esta diferenciación es necesario tener en cuenta que la experiencia de la Unidad con el esquema tarifario de precios diferentes para cada parque muestra que es importante considerar las restricciones derivadas de los aspectos administrativos, de implementación, control y seguimiento en un esquema de precios diferentes para cada área. La

recomendación se refiere a buscar un equilibrio entre la diferenciación y la simplicidad administrativa del esquema, en donde existan tarifas iguales para los mismos servicios prestados en cada parque y en caso excepcional por el tipo de servicio o por restricciones ambientales las tarifas sean significativamente diferentes.

Esta propuesta logro sustituir un esquema de tarificación individual a uno grupal. Con el tiempo se espera que solo existan dos grandes grupos. Uno estándar y otro de régimen especial.

B. Determinación de los Servicios e Infraestructura

Con el fin de desarrollar una propuesta general de tarifas, se determinaron los diferentes tipos de servicios e infraestructura existente en las áreas protegidas, buscando una unidad común de análisis para cada tipo.

Para **el ingreso**, se estableció una diferenciación en tres grupos: nacionales, extranjeros y un tercer grupo para: niños (entre 5 y 12 años), estudiantes con carné, adultos mayores de 60 años. Estos últimos tienen un descuento del 50% frente a la tarifa de adultos.¹⁷

Para **el alojamiento** se identificaron los diferentes tipos de alojamiento existentes en las áreas del Sistema y las características asociadas como baño privado o compartido, espacios especiales como ecohabs, casa de huéspedes, espacio de camping, etc. y se determinaron tres tipos: espacios completos, espacios por persona y camping.¹⁸

La tarifa por **ingreso de vehículos** busca que los recursos generados contribuyan a sufragar parcialmente los costos de mantener las vías de acceso y los costos de conservación de las áreas. Se establecieron cuatro categorías de vehículos de acuerdo con su capacidad (automóvil, colectivo, bus-buseta y moto). Es importante anotar que el cobro por ingreso de vehículos se genera cuando el área tiene vías internas de tránsito vehicular destinadas al uso de visitantes. Cuando el vehículo ingresa al área y “parquea” en la entrada (dentro del parque) pero no transita, no se cobra.

Existen **servicios adicionales** que algunas áreas protegidas prestan de acuerdo con la infraestructura existente y con la reglamentación específica del área en el caso de la pesca deportiva (pesca deportiva persona/día, permanencia nocturna embarcación/

visita, Servicio de embarque-desembarque buque/persona, servicio de embarque-desembarque lancha /persona. La Resolución establece las tarifas para estos servicios tales como auditorios, alquiler de equipos audiovisuales, el transporte marítimo desde un barco hasta el parque prestado por el parque, la permanencia área marina noche/persona (PNN Gorgona), etc.

C. Determinación de las Tarifas

Una vez definidos los tipos de servicios e infraestructura, se realizó un análisis por tipo de servicio y por grupo de parques buscando unificar las tarifas por grupo y por tipo de servicio. Se analizaron promedios ponderados y las tarifas se determinaron de acuerdo con los promedios y a una actualización por inflación.

Es importante tener en cuenta que en un mismo grupo y por un mismo servicio la varianza de las tarifas es muy grande, y por consiguiente, las variaciones respecto a la tarifa actual son considerables en algunos casos. Adicionalmente la propuesta contiene tarifas diferenciales de alta y baja temporada tal como se maneja en el sector turístico.

El cambio en tarifas establecido a partir de febrero de 2003 aumentó los precios de ingreso en 10 áreas protegidas (entre 20% y 100%), mantuvo constantes las tarifas de ingreso en 16 áreas y las disminuyó en 12 áreas (entre -25% y -70%).

Para otras áreas, se establecieron tarifas especiales debido a que no se quería perturbar el trabajo de concertación a nivel local. Estas oscilaban entre \$500 y \$20,000. Adicionalmente, para el SFF Malpelo se establecieron tarifas para buzos, instructores y acompañantes diferentes.

17 Como reconocimiento por su labor, los guardaparques voluntarios, dentro del año siguiente a la finalización del voluntariado pagan la misma tarifa de niños y estudiantes: Adicionalmente se unificaron las tarifas de ingreso para alta y baja temporada.

18 Los niños menores de 12 años, los adultos mayores de 60 años y los guardaparques voluntarios que hayan obtenido calificación de excelente (E) y sobresalientes (S) por su servicio, dentro del año siguiente a la finalización del voluntariado, tendrán un descuento del 50% sobre las tarifas establecidas para alojamiento. Adicionalmente establece tarifas diferenciales para alta y baja temporada tal como se maneja en el sector turístico, que permite estimular la visita en temporada baja.

Si un área está incluida en la Resolución, pero no cuenta con esta infraestructura o con el personal necesario para el recaudo de boletería y la prestación de los servicios, no puede cobrar; por ejemplo, si en el área se permite el camping pero no existe ni la infraestructura ni el personal necesario para el cobro del mismo, no puede cobrarse el camping, pero en la medida en que dicha infraestructura y personal existan, podrá iniciarse el cobro respectivo.

También se exploró la diferenciación de precios entre temporadas para el ingreso, pero la baja elasticidad de sustitución entre temporadas altas y bajas hace que la diferenciación de precios por temporada no tenga un impacto considerable como mecanismo de distribución de visitantes a lo largo del año. Sin embargo, por esta misma razón, la diferenciación de precios tiene un efecto global de incremento en los ingresos generados y solo se aplicó a los servicios de alojamiento. Es importante resaltar que la reorganización de las áreas en los grupos descritos no cambió el límite superior de las tarifas planteadas en la Resolución 341 del 2000 que se encontraba en siete mil pesos (\$7.000¹⁹).

D. Exenciones y Descuentos

El esquema vigente contenía una serie de exenciones y descuentos de diferentes niveles, dirigidos a grupos diversos y cada uno con requisitos particulares, que en la práctica reducían los ingresos financieros y dificultaban el control de su aplicación y de su impacto, ya que eran de libre otorgamiento por parte de los Jefes de Programa y el porcentaje de reducción de ingresos tenía un potencial del 30%.

La nueva Resolución simplifica estos descuentos y exenciones; la Resolución establece que no pagan tarifa de ingreso y alojamiento²⁰: a) los niños menores de 5 años, b) los guardaparques voluntarios en función de sus actividades, c) los funcionarios y contratistas del MAVDT en ejercicio de sus funciones, d) los funcionarios y contratistas de la Unidad en cumplimiento de sus funciones, e) el personal de las Fuerzas Armadas y los trabajadores de empresas, cooperativas y/o asociaciones públicas o privadas que

19 Para el PNN Iguaque en temporada alta.

20 La exención se amplió a alojamiento mediante la Resolución 055 del 27 de Marzo de 2003 "Por la cual se adiciona la Resolución 374 del 30 de Diciembre de 2002".



cuenten con instalaciones ubicadas dentro de las áreas protegidas que deban ingresar por razón de sus funciones, y f) los participantes en eventos organizados, patrocinados y/o apoyados por la Unidad.

Adicionalmente, la Resolución establece dos tipos de manejo especial en cabeza de los jefes de programa para los miembros de las comunidades locales asentadas en las áreas de influencia: una exención en el ingreso para los habitantes permanentes de los municipios menores de 10.000 habitantes y un descuento del 50% para los habitantes permanentes de los municipios mayores de 10.000 habitantes. Para aplicar estos beneficios es necesario que el Jefe de Programa establezca un registro de beneficiarios.

La Resolución mantiene el descuento del 80% a los funcionarios y contratistas de la Unidad y del MAVDT y sus parientes en primer grado de consanguinidad y único civil que contempla: cónyuge, hijos, hermanos y padres.

E. Convenios

Como incentivo para el establecimiento de convenios con entidades, cooperativas y/o asociaciones tanto públicas como privadas que estén interesadas en realizar eventos y programas de ecoturismo en las áreas del Sistema, la Resolución establece que podrán pactarse descuentos entre el 1% y el 30% en las tarifas de ingreso y alojamiento. Se trata de convenios celebrados con el fin de incentivar la visita de grupos ecoturísticos de manera organizada y periódica y con los cuales la Unidad obtenga beneficios concretos de promoción, divulgación, visitantes debidamente informados. Estos convenios buscan fortalecer la capacidad de la Unidad para otorgar los descuentos dependiendo de la contraprestación recibida para el Sistema de Parques.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la función de la Unidad de promover investigaciones básicas y aplicadas, estudios y monitoreo ambiental en las áreas del Sistema, es posible celebrar convenios con entidades educativas y/o de investigación tanto públicas como privadas que estén interesadas en desarrollar programas de investigación, salidas de campo, cursos especiales u otros similares. En estos convenios podrán pactarse una exención (100% de descuento) en las tarifas de ingreso y un descuento hasta del noventa por ciento (90%) en las tarifas de alojamiento, calculado sobre las tarifas de temporada baja (en cualquier época del año) para los investigadores y estudiantes.

F. Contratos de participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos

Uno de los elementos que se determinan dentro del contrato de concesión son las tarifas, por lo cual la Resolución establece que en estos casos se aplicarán las tarifas autorizadas al concesionario y no las definidas en la Resolución. El concesionario tiene la obligación de otorgar las exenciones y descuentos que se establecen en el artículo 13 de la Resolución 374 de 2002, sobre el valor de las tarifas que le sean aprobadas al momento de la adjudicación del respectivo contrato. Es importante resaltar que, en términos generales, el concesionario tendrá a su cargo la operación de la taquilla de ingreso, del restaurante, del alojamiento y de servicios adicionales como auditorios. El concesionario consignará en el FONAM una suma pactada en el contrato de concesión con un mínimo garantizado para la Unidad.

G. Actualización de tarifas

Finalmente, la Resolución establece que las tarifas se ajustarán el 1º de Enero de cada año de acuerdo con el incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el DANE con el fin de mantener el valor de la tarifa cuando los precios generales de la economía aumentan. Esto significa que al comienzo de cada año las tarifas establecidas en la Resolución deben aumentarse en un porcentaje igual al incremento del IPC y el número resultante debe ajustarse a la centena más próxima.

Entre los cambios adicionales que se destacan, se encuentran la unificación del criterio de cobro ya que cada área tenía un esquema propio, y de los cobros de ingreso, alojamiento y otros servicios por grupo. Además se estableció el cobro en pesos colombianos o dólares para los extranjeros.

Una vez entrada en vigencia la nueva Resolución, se han realizado modificaciones para continuar con la gradualidad del ajuste. Estos se describen a continuación:

TABLA 11. MODIFICACIONES AL ESQUEMA TARIFARIO.

Resolución	Modificación realizada
Resolución 055 de 2003	1. Unificando la tarifa a \$ 3.500 para el PNN Corales del Rosario y San Bernardo 2. El ajuste de las tarifas por el IPC, para el caso de Corales del Rosario IPC + 3 puntos porcentuales y ajuste a la centena próxima para todos y abre el camino para ajustar en cualquier momento según concepto de la subdirección técnica. 3. Amplía la exención a alojamiento para los eventos contemplados en el Artículo 13 de la Resolución 374. 4. Autoriza el otorgamiento de exentos a la Dirección General para eventos, caso de miembros de oficinas u organismos públicos o privados de carácter internacional o nacional que efectúen visitas de reconocimiento técnico o ecoturístico
Resolución 056 de 2003	Hace referencia al manejo de investigadores (alojamiento e ingreso).
Resolución 145 de 2003	Ajusta las tarifas para el SFF Malpelo.
Resolución 034 de 2004	Elimina el cobro en dólares, debido a la dificultad del manejo de moneda extranjera.

3.3.3 Impacto del ajuste en el comportamiento de los ingresos por ecoturismo

El nuevo esquema tuvo aceptación general por parte de los visitantes a las áreas del Sistema. Para su implementación el PFI además desarrolló, junto con los funcionarios de Ecoturismo, un manual que fue distribuido a las áreas.

El comportamiento en los visitantes e ingresos durante el periodo se presenta en la tabla 12.

TABLA 12. COMPORTAMIENTO DE INGRESOS Y VISITANTES PERIODO 2002-2004

AÑO	2002	2003	2004	TOTAL
Ingresos	\$1,535,078,858	\$2,272,223,128	\$2,684,696,056	\$6,491,998,042
Visitantes	369,992	433,704	436,905	1,240,601

Como se observa hubo un incremento tanto de visitantes como de ingresos. Para poder evaluar los efectos del cambio en la estructura tarifaria se debe aislar factores como el incremento del volumen de visitantes a las áreas y la combinación del incremento en precios y visitantes. Cada uno está definido de la siguiente manera:

- Efecto volumen: Hace referencia al cambio en el volumen de visitantes de un año a otro. Para determinar este cambio se realiza la comparación del número de visitantes que ingresaron al Sistema cada uno de los años, bajo un nivel de precios y consumo igual para los dos periodos²¹.
- Efecto precios²²: Este factor se presenta por dos aspectos principales que son, la modificación real de los precios²³ y un mayor gasto o consumo de los servicios por parte del visitante. Se puede inferir que este último efecto se genera, en gran parte, por la percepción del visitante sobre la relación Servicio – Calidad - Precio, es decir, si el visitante percibe que los precios son acordes o baratos con la calidad del servicios que se presta, consume más de dicho producto. Para determinar este cambio se realiza la comparación bajo un número de visitantes constante y niveles de precios de cada año²⁴. Las modificaciones de precios han sido bien recibidas por los visitantes y el aumento anual de precios no causó ningún desincentivo en ellos.
- Efecto combinado del cambio en precios y volumen: Este elemento hace referencia a la combinación de los dos efectos anteriores, es decir la relación de la modificación en volumen frente a la modificación de precios y consumo (modificación consumo *per capita* por modificación en volumen). Para determinar este efecto es necesario multiplicar el valor de los cambios anteriores, cambio en volumen por cambio en precios y consumo.

Para establecer los cambios ocurridos y tener certeza de los montos de dichos cambios, es importante hacer claridad en los siguientes aspectos de la metodología que se utiliza:

21 Para ello se utiliza el ingreso per capita del primer año de análisis.

22 Este efecto se mide a través del ingreso per capita al SPNN.

23 Para efectos del análisis se establece un precio unitario por todos los servicios ecoturísticos ofrecidos en las áreas (ingreso, alojamiento, restaurante, etc).

24 Se utiliza el precio per capita de cada año.

25 Variable Volumen de visitantes, Variable precios (tarifas y mayor consumo) y efecto combinado.

26 La suma de estos tres efectos (precios, volumen y efecto combinado) da como resultado el efecto total en los ingresos.

- El precio *per cápita*, es el cociente de la relación entre los ingresos y el volumen para cada año. Este precio hace referencia al consumo de cada uno de los visitantes.
- Se establece cada uno de los efectos de forma independiente, es decir, se considera como factor único de cambio una sola variable a la vez²⁵. Primero se establecerá como único cambio el volumen de visitantes; posteriormente se efectuará el mismo análisis para el cambio en los precios (*per capita*); y por último el efecto combinado²⁶.

Los efectos obtenidos por la modificación de las tarifas se resumen en la tabla 13.

TABLA 13. EFECTOS POR CAMBIO TARIFARIO PERIODO 2002-2004

COMPARATIVOS	EFECTOS				
	VOLUMEN	PRECIOS Y CONSUMO	COMBINADO	TOTAL	VALORES
2002 - 2003	17.22%	26.28%	4.52%	48.02%	\$ 737,144,271
2003 - 2004	0.74%	17.29%	0.13%	18.15%	\$ 412,472,928
2002 - 2004	18.08%	48.11%	8.70%	74.89%	\$1,149,617,198

Los resultados muestran que el ajuste incrementó significativamente los recursos de la Unidad. Aunque los visitantes aumentaron, gracias principalmente a la política de Seguridad Democrática del gobierno, los ingresos recibidos de los mismos tuvieron un incremento superior. En este sentido el ajuste no desincentivó las visitas, reforzado por la política de seguridad ciudadana, y permitió una estructura de tarifas con mayores beneficios para el Sistema.

3.3.4 Perspectivas

Tomando como base el trabajo ya desarrollado, se sigue avanzando en el estudio de nuevas consideraciones para lograr mayores ajustes hacia un mejoramiento continuo de la estructura tarifaria. Esto se ha enfocado principalmente en las tarifas de ingreso debido a que cambios en tarifas para otros servicios como alojamiento y restaurante, responden a aspectos de mejoramiento de calidad y al mercado en cada área, y con el programa de concesiones, las áreas con este tipo de servicios se liberarán. En cambio, la tarifa de ingreso, regulada en su totalidad por la Unidad, requiere consideraciones adicionales tales como la disponibilidad a pagar de los turistas, el cual también se hace extensivo a los parques con concesiones de servicios ecoturísticos, ya que la

tarifa de ingreso siempre estará controlada por la Unidad para garantizar acceso al público en general.

Este mejoramiento del esquema se puede desarrollar por el seguimiento permanente que se ha realizado desde el año 2002 por el PFI y que permite efectuar cambios con mayor grado de certeza. Adicionalmente, se ha dejado un tiempo prudente para poder realizar ajustes puntuales a la Resolución sin generar un estado de incertidumbre regulatoria.

Es importante recortar la brecha que tienen las tarifas actuales respecto a la Disponibilidad a Pagar (DAP) que se encuentran en estudios específicos para algunas áreas, las cuales pueden considerarse como parámetros máximos de fijación. Adicionalmente, se requiere continuar con el ajuste de las tarifas de ingreso a los Parques ya que el rezago existente desde el año 2000, corregido en el 2002 al indexar la tarifa a la inflación no ha cumplido con su ajuste en términos reales. Es decir la tarifa real no se ha incrementado pero su valor no sigue rezagándose respecto a los demás precios del mercado en el país y efectos inflacionarios.

Para continuar con el ajuste se parte de que el establecimiento de las tarifas debe realizarse tomando como base estudios de Disponibilidades a Pagar (DAP) en áreas protegidas y los costos operativos inherentes al manejo de la taquilla para aquellas áreas donde se ha realizado un costeo de operación de los servicios ecoturísticos.

Para el primer aspecto, se ha revisado la evidencia empírica existente en Colombia y otros países latinoamericanos, así como la realización de dos estudios primarios de valoración económica en algunos parques del país. En el segundo caso se ha

determinado el costo promedio de provisión de dicho servicio. Adicionalmente, se han considerado elementos de inelasticidad de la demanda y el comportamiento estadístico de las tarifas ante los cambios puntuales ocurridos en los años 2003 y 2004.

A. Disponibilidad a Pagar

La experiencia internacional recomienda establecer estas tarifas con base en estudios que permitan determinar la Disponibilidad a Pagar por el acceso a los servicios recreativos de las áreas protegidas. En Colombia existen algunos estudios previos para el PNN Tayrona, SFF Iguaque, PNN Gorgona, PNN Cocuy, PNN Los Nevados

y PNN Corales del Rosario y San Bernardo y una estimación de la disponibilidad a pagar promedio por las actividades recreativas proporcionadas por el Sistema mediante la metodología de transferencia de beneficios.²⁷

Con base en esos estudios y otros realizados en América Latina, se encuentra evidencia que los turistas presentan una disponibilidad a pagar para ingresar a áreas protegidas, que supera las tarifas vigentes. Esta medida representa un límite superior que podría alcanzar, y señala la existencia de un margen de maniobra sobre la tarifa actual.

A su vez, encuentra que los turistas extranjeros tienen una disponibilidad a pagar mayor que los nacionales, y que su demanda tiende a ser menos elástica. Existe evidencia empírica para señalar que la disponibilidad a pagar de los turistas extranjeros es mayor a la de los nacionales, entre dos y tres veces, y por lo tanto se justifica la diferenciación por tipo de turista. Adicionalmente, existe una tendencia de demandas más inelásticas para el turista extranjero frente al doméstico y por lo tanto, existe justificación para la diferenciación de tarifas para ese tipo de turista.

Los estudios de disponibilidad a pagar (DAP) mediante valoración contingente²⁸ para recreación en áreas protegidas de Colombia, presentan las siguientes estimaciones:

TABLA 14. ESTIMACIONES DE DAP PARA INGRESO A ÁREAS DEL SISTEMA

Tipo	DAP (persona/visita)
Promedio simple de los estudios	\$16.106
Promedio simple de los estudios aislando el realizado con pregunta abierta	\$12.905
Valor de DAP de los estudios más fuertes a nivel metodológico	\$10.000
Promedio simple de los estudios que no consideran mejoras	\$11.084

-NOTA: Estos estudios no involucran los turistas extranjeros.

27 Ibáñez, A; Carriazo, F; García M. "Valoración de los Beneficios Económicos Provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: Una Aplicación del Análisis de Transferencia de Beneficios" desarrollado en el marco del Programa Estrategia para la Consolidación y el Fortalecimiento del SPNN – Gobierno de Holanda (2003).

28 Estudios en SFF Iguaque – Guerrero A (1996); PNN Nevados – Sandoval G (2001); Parque Regional Johnie Cay – James J (2003); PNN Corales del Rosario – Díaz J (2001); PNN Cocuy – Velásquez (1996).

Con respecto a los estudios elaborados en América Latina²⁹, se encuentran como promedio simple de DAP de \$23.464. Si se aíslan aquellos estudios que involucran mejoras o dan la DAP máxima (desde la cual ya existiría un incentivo para no visitar el área) este promedio asciende a \$ 14.767, el mayor valor respecto a los estudios nacionales, puede estar relacionado con que en los estudios en América Latina se involucra a los visitantes extranjeros, y empíricamente se puede establecer que la DAP para los extranjeros de países desarrollados es mayor que para los locales.

Por otro lado, la tarifa para extranjeros basada en las DAP, pueden argumentarse desde el estudio elaborado por Lozano (2005), que establece la tarifa diferencial entre nacionales y extranjeros para el PNN Amacayacu mediante valoración contingente. Los resultados obtenidos son: i) Nacionales, un cobro máximo bajo mejoras de \$11.160; ii) Extranjeros, un cobro máximo bajo mejoras de \$30.612.³⁰

En resumen, el límite superior de la tarifa determinado por las DAP, con los estudios evaluados y asumiendo que el monto establecido por Lozano en Amacayacu sea consecuente para las demás áreas, serían³¹:

TABLA 15. LIMITE SUPERIOR PARA DAP POR TIPO DE VISITANTE

Tipo de turista	DAP Límite superior (precios 2005)
Nacionales	Entre \$10.550 y \$13.715 por persona
Extranjeros	\$30.612 por persona

A su vez, la conveniencia de establecer tarifas menores para comunidades locales también encuentra evidencia empírica, dada la alta elasticidad de estas ante cambios en las tarifas. Con base en lo anterior, se han sugerido nuevos cambios que aún están en definición. Actualmente se encuentran en construcción y discusión nuevas propu-

29 Costa Rica (Villalobos, 2000; Shultz et al, 1995; Chase et al, 1995; Chase, 1995), Venezuela (Flores, 2002), Brasil (Sills, 1994; Tanner et al, 1995), Haití (Baptiste, 2002).

30 Para efectos de la aplicación de la tarifa, se debe contar con mas estudios como este, para poder determinar con mayores argumentos el verdadero valor para las tarifas de extranjeros, pero este estudio junto con otros elaborados para Costa Rica, evidencia una lógica de cobro diferenciado para nacionales y extranjeros dada las DAP.

31 Se debería pensar en realizar estudios de DAP para todos los PNN, bajo una misma metodología y parámetros de aplicación, para argumentar de manera más contundente cualquier incremento o modificación a las tarifas actuales.

estas para la modificación de las tarifas para el año 2006, con base en la experiencia recopilada y en información existente sobre estudios económicos de recreación en áreas protegidas.

B. Elasticidad de la demanda

El segundo aspecto mencionado como parte de la argumentación técnica, se relaciona con la inelasticidad de la demanda por estos servicios ecoturísticos, es decir que la gente busca acceder al servicio sin importarle el precio que tiene. Los estudios realizados en el país, para los cuales se calcula su elasticidad, demuestran que existe en la mayoría de los casos una inelasticidad de la demanda por el ingreso a las áreas protegidas, exceptuando un estudio sobre comunidades locales³². Por lo tanto podemos asumir que existe inelasticidad de la demanda para el caso de las áreas protegidas, este factor ayuda a que exista un incremento de precios sin que se afecte de manera importante los ingresos del Sistema.³³

C. Costos de provisión del servicio

Un enfoque alternativo es basar las tarifas de ingreso en los costos de operación, mantenimiento e inversión necesarios para prestar el servicio ecoturístico en general, es decir, los costos asociados a la prestación del servicio de ecoturismo diferentes a los generados por los servicios de alojamiento y alimentación.

De acuerdo con el análisis realizado por el PFI sobre los Parques Tayrona, Gorgona, Amacayacu y los Santuarios Otún-Quimbaya e Iguaque, se estableció que la tarifa *per cápita* que debe aplicarse dados los costos de operación³⁴, debe ser de \$ 8.574³⁵. El PFI considera que este valor debe ser el límite inferior de la tarifa para nacionales y extranjeros, ya que con el se cubre los costos, bajo los niveles promedio de visitantes históricos.

32 James (2003).

33 La inelasticidad también tiene que ver con la falta de sustitutos en las zonas donde están los PNN.

34 Estos costos se estiman bajo un nivel de calidad mejor al actual - requisitos exigidos a los concesionarios

35 Precios del 2005

Con base en todas las consideraciones anteriores, y en el comportamiento que la primera modificación generó y el seguimiento permanente que se ha efectuado sobre la misma, se trabaja en una propuesta de modificación de la Resolución de tarifas 374 de 2002 y sus resoluciones modificatorias.

Entre las posibles sugerencias que se están analizando, está la unificación de todas las resoluciones existentes que tengan que ver con tarifas de servicios, la continuación con tarifas diferenciadas para extranjeros, nacionales, estudiantes, niños y tercera edad y locales. Además, hacerla más acorde con las disponibilidades a pagar ya que los estudios desarrollados encontraron evidencia de la posibilidad de aumentar aún más las tarifas existentes y de continuar con el esquema de diferenciación tarifaria por tipo de visitantes (nacional o extranjero). Adicionalmente se sugiere, buscando generar mayor impacto, realizar un aumento constante pero lento de los precios, con incrementos anuales por IPC más unos puntos porcentuales³⁶, y que los cambios se enfoquen en las áreas que generan mayores ingresos para el Sistema, evitando un desgaste en el proceso de concertación en áreas de menor importancia.

A partir de modificaciones sencillas, el desarrollo de un esquema tarifario más eficiente generó un impacto positivo en los ingresos de la Unidad. Esto demuestra que no se ha producido ningún tipo de efecto perverso al modificar las tarifas, y que por el contrario esto ha beneficiado a la Unidad y a sus visitantes.

De acuerdo con los resultados, las bondades del cambio de la tarifa han sido positivos, y por tanto se puede establecer que el límite superior para el pago de servicios ecoturísticos en los Parques por parte de los visitantes no se ha sobrepasado y podría estar acorde con los estudios sobre DAP. De acuerdo con lo anterior, cualquier modificación que incremente los precios deberá guardar concordancia con estos estudios, para no generar un desincentivo a los visitantes y crear una reducción de los ingresos.

Dado que los servicios ecoturísticos dentro de las áreas protegidas no tienen sustitutos en las zonas donde se prestan, parte de la optimización de los ingresos está dada por

³⁶Estos puntos adicionales no deben ser continuos en el tiempo, se debe establecer el tiempo que aplicaría para ello.

³⁷Este aspecto tienen que ver con capacidad económica, mas no con aspectos técnicos como la capacidad de carga del área.

la estructura de las tarifas para atraer el mayor número de visitantes. Igualmente, considerando factores sociales más allá de los ingresos, la misión de Parques debe encaminarse a que el mayor número de personas tenga acceso a las áreas³⁷, con lo cual podrá desarrollar de manera más eficiente su labor de conservación.

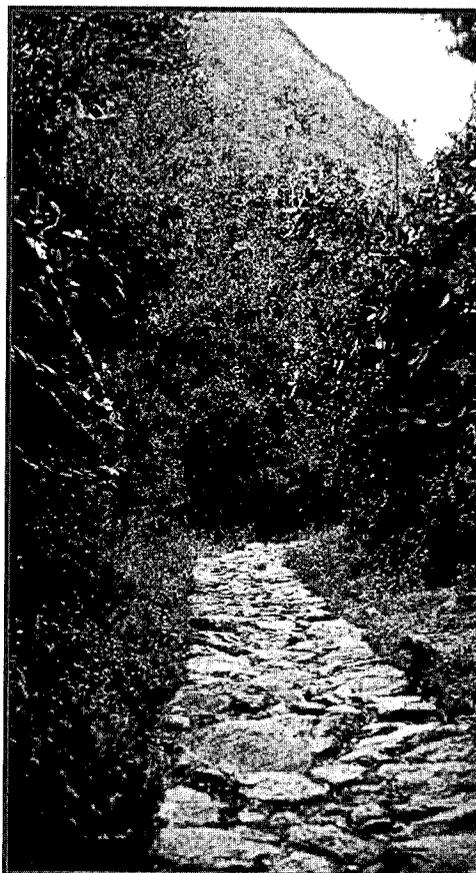
Por lo tanto, hacia el futuro se espera realizar una serie de actividades que incluyan diversos aspectos como:

- Levantamiento de información y realización de estudios de DAP para áreas protegidas que estén discriminados por servicios ecoturísticos, y obtengan valores económicos más ajustados para cada parque. Así mismo, si las encuestas se diseñan de manera adecuada, estas brindan información para definir estrategias de ecoturismo.
- Profundización en el conocimiento de las demandas por turismo que permita predecir los efectos de cambios tarifarios en la tasa de visitantes, realizando estudios que estimen funciones de demanda en las áreas protegidas de importancia.
- Levantamiento de información de costos de operación por cada Unidad de negocio (ingreso, alojamiento, alimentación, transporte, y otros, de acuerdo con los servicios que se presten en cada parque).
- Establecer técnicamente los límites superiores del ajuste de tarifas, para efectos de no generar una modificación por fuera de la capacidad de los visitantes y que genere un efecto perverso; es necesario establecer en cuantía los máximos y mínimos que deben tener los cambios.
- Definir un esquema de crecimiento de tarifas: el propósito es evitar un rezago de las tarifas en el tiempo; igualmente se debe tener como factor mínimo de indexación de las tarifas el crecimiento de los precios de mercado. Es muy importante incorporar el mecanismo de crecimiento para evitar en el futuro ajustes innecesarios que porcentualmente superen el mercado de manera exagerada.

Igualmente los cambios deben ir de la mano con otros programas que consolidan toda una estrategia para el mejoramiento y optimización de los servicios ecoturísticos en las áreas del Sistema como el de las concesiones de los servicios ecoturísticos.

3.4. Diseño e implementación de concesiones de servicios ecoturísticos

El desarrollo y operación de los servicios ecoturísticos dentro de las áreas que maneja la Unidad llevó a plantear alternativas para optimizar el manejo de dichos servicios³⁸ en el marco de la Política de Participación Social aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1999. Estas alternativas contemplan claramente el mecanismo de participación de terceros como una opción para vincular a la comunidad u otro actor del sector privado en la prestación de los servicios ecoturísticos, bajo unos claros lineamientos de conservación (Lizarazo, 2004a).



La vinculación de particulares se hace evidente en los distintos contratos y convenios que la Unidad firma con terceros, para operar los servicios en las áreas mediante diferentes modalidades de pago y operación. La administración de estos servicios en los Parques se realizaba a través de un contrato de operación de algunos servicios en condiciones particulares, es decir no existía un esquema unificado de manejo administrativo y participación de particulares.

En ese sentido, al revisar los beneficios y costos de la prestación de los servicios ecoturísticos en el marco de los contratos que tenía la Unidad, se planteó la posibilidad

³⁸ Para la Unidad el desarrollo de las actividades ecoturísticas tiene varias finalidades: i) generación de recursos propios, ii) ser una alternativa sostenible para las comunidades que se encuentran dentro o en zonas aledañas a las áreas del SPNN y iii) fomento al programa de educación ambiental, entre otros.

de estructurar una alternativa que optimizara estos beneficios, minimizara costos, que fuera equitativa para las partes y garantizara un estándar de calidad principalmente.

De esta manera se inició el diseño e implementación de las concesiones de servicios ecoturísticos en seis áreas del sistema. El proceso desarrollado por el PFI incluyó el soporte técnico para la elaboración del CONPES 3296 de 2004, que especifica los principios generales del esquema, el análisis de alternativas de esquemas de administración para el ecoturismo en el Sistema, la selección y análisis de prefactibilidad de las áreas, y finalmente el diseño y la implementación del esquema.

3.4.1. Definición y alternativas jurídicas para la administración de los servicios ecoturísticos

El artículo 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 300 de 1996 definen las actividades recreativas que pueden adelantarse dentro del Sistema. Para desarrollarlas se necesita la prestación de servicios ecoturísticos, los cuales pueden ser ofrecidos en las áreas del sistema sustentados en los artículo 13 numerales 14 y 16 del Decreto 622 de 1977, que facultan a la administración para prestar estos servicios, de acuerdo con los planes maestros o de manejo, y establecer las tarifas correspondientes, así como para autorizar y vender productos dentro de las áreas, definiendo sus precios.

De otra parte, el numeral 17 del mismo Decreto, faculta a la administración del Sistema, para establecer mecanismos en cada una de las áreas, tendientes a obtener recursos destinados a los programas del mismo Sistema, siempre y cuando no atenten contra su integridad.

Así mismo, los artículos 21 y 22 del Decreto 622 de 1977, facultan a la administración a celebrar contratos con particulares, a fin de que estos presten los servicios relacionados con el uso de las diferentes áreas del sistema, actividad a cargo de la Unidad. Los particulares en los términos del citado artículo 22, pueden incluso construir la infraestructura necesaria para la prestación de dichos servicios, previo concepto de la Unidad.

Igualmente, la Ley 489 de 1999, faculta a la administración para contratar con los particulares, la prestación de determinados servicios que se encuentran a su cargo, mediante cualquiera de las formas contractuales previstas en el Estatuto Contractual, e incluso mediante la celebración de convenios de cooperación.

Bajo estos parámetros jurídicos se realizó el análisis de varias opciones de manejo (Tabla 16) y se concluyó que la concesión es la modalidad contractual que la Ley y las necesidades de parques puede desarrollar para lograr la consecución de los objetivos propuestos. Esta forma de participación privada, es avalada por la Ley 80 de 1993, que al definir las finalidades de la contratación estatal, señala que se trata de una forma de cooperación de los particulares con la administración pública, para el logro de sus cometidos, y que regula en su artículo 32, el contrato de concesión, forma natural de permitir a los particulares la explotación de actividades económicamente lucrativas a cargo del Estado.

TABLA 16. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE CONTRATACIÓN ESTATAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ECOTURÍSTICOS

TIPO DE ALTERNATIVA	ASPECTOS POSITIVOS DE ACUERDO CON LA SITUACION DE LA UNIDAD	ASPECTOS NEGATIVOS DE ACUERDO CON LA SITUACION DE LA UNIDAD
Outsourcing	Este esquema permite mejorar la eficiencia del proceso contratado.	El agente privado asume sólo los riesgos inherentes a su actividad. La parte pública es responsable de la prestación del servicio y de ejecutar las inversiones requeridas para ampliar la cobertura y asegurar su calidad y continuidad
Contrato de operación	El agente privado administra, opera y mantiene integralmente el servicio, a cambio de una remuneración que puede ser una parte fija y otra variable, en función del logro de metas de desempeño previamente acordadas.	La parte pública es responsable de la financiación de las inversiones y asume los riesgos de construcción, comerciales, regulatorios y parte de los operativos (estos últimos son compartidos con el contratista). El operador no tiene incentivos para reducir costos, como cuando asume la responsabilidad total del servicio

Arrendamiento	Una empresa privada toma en arriendo las instalaciones y equipos y es responsable de la prestación del servicio y de recaudar las tarifas. El arrendatario cubre los costos de operación y mantenimiento.	<p>El Particular no tiene responsabilidad alguna de realizar las inversiones, ni de aportar capital de riesgo.</p> <p>Adicionalmente a lo anterior, y desde el punto de vista legal, se podrían presentar problemas derivados de la imposibilidad de arrendar bienes de uso público como los son los Parques Nacionales Naturales, dada su característica de inalienables conforme con lo establecido en</p>
---------------	---	--

Prestación de servicios	Permite mejorar algunos indicadores de eficiencia, mediante la contratación de una o varias firmas privadas para la ejecución de áreas específicas en las áreas técnica, financiera, comercial operativa y de mantenimiento.	La responsabilidad y los riesgos relacionados con la prestación del servicio son responsabilidad de la parte pública. No contempla recursos de inversión. La Unidad debe pagar una suma.
Joint Ventures	En este caso, cada una de las partes se beneficia mutuamente de sus	El riesgo en la ejecución del objeto del contrato es compartido entre la entidad pública y el privado

TIPO DE ALTERNATIVA	ASPECTOS POSITIVOS DE ACUERDO CON LA SITUACION DE LA UNIDAD	ASPECTOS NEGATIVOS DE ACUERDO CON LA SITUACION DE LA UNIDAD
<p>Creación de una sociedad de economía mixta</p>	<p>La nueva empresa asume todo el riesgo. Daría un nuevo status al PNN y ello podría resultar beneficioso para la prestación del servicio.</p>	<p>La parte pública debe aportar y asumir los riesgos de construcción, comerciales, regulatorios y operativos, en la porción que le corresponda. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 85 y 97 de la Ley 489 de 1998, este tipo de entidades solo pueden ser creadas o autorizadas mediante una Ley de la República.</p>
<p>Creación de una corporación</p>	<p>Se trata de un proyecto que podría concretarse con relativa facilidad y donde la corporación asumiría las funciones basadas en lo dispuesto por la Ley 489 de 1998.</p> <p>Al ser una corporación destinada exclusivamente a este fin, podrían optimizarse los servicios del PNN.</p>	<p>No exime de la necesidad de adelantar un proceso de selección del contratista. Requiere de la expedición de un Decreto presidencial en virtud del cual se autorice la cesión de funciones a particulares.</p> <p>Si se tratara de una nueva corporación, habría que incurrir en unos gastos iniciales que garanticen la sostenibilidad económica de la corporación que se cree.</p> <p>Se presentarían dificultades para establecer el alcance del convenio y la determinación del monto de los pagos a la corporación.</p>

TIPO DE ALTERNATIVA	ASPECTOS POSITIVOS DE ACUERDO CON LA SITUACION DE LA UNIDAD	ASPECTOS NEGATIVOS DE ACUERDO CON LA SITUACION DE LA UNIDAD
<p>Concesión</p>	<p>Se entrega a una empresa concesionaria la responsabilidad de la operación, mantenimiento y administración de los servicios, así como la de las inversiones requeridas para asegurar su prestación eficiente bajo metas específicas de disponibilidad y calidad, así como de reposición y capacidad de la infraestructura - rehabilitación, reposición y expansión de ésta, hasta el monto que financieramente sea viable para el privado.</p> <p>El concesionario obtiene su remuneración a través del cobro de los servicios y asume, generalmente, la mayoría de los riesgos inherentes al negocio. Al final del contrato, los bienes e instalaciones pasan a la entidad contratante.</p> <p>Una de las mayores ventajas de esta alternativa es que no implica el traspaso de la propiedad de los activos al sector privado. Así, el contrato de concesión es el esquema de vinculación de terceros más recomendable desde el punto de vista integral del negocio.</p>	<p>Se han presentado procesos infructuosos dentro del país con respecto a esta figura, por lo cual se debe aprender de estos errores y generar un contrato con unas condiciones muy claras (este problema es relativo debido a que es una figura suficientemente probada con resultados positivos en muchos campos del sector público).</p>

3.4.2. Objetivos y selección de áreas



El esquema de concesión de servicios ecoturísticos busca:³⁹

- Optimizar la asignación de recursos técnicos, operativos y administrativos de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, hacia actividades de conservación.
- Mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios ecoturísticos existentes.
- Impulsar la competitividad en las actividades ecoturísticas.
- Fortalecer la presencia estatal.
- Contribuir con la sostenibilidad financiera para el manejo y conservación.
- Promover el desarrollo sostenible en las regiones, con énfasis en las comunidades y organizaciones de base.

El PFI y la Unidad definieron cinco criterios para seleccionar las áreas que entrarían dentro del proceso de participación privada de los servicios ecoturísticos: los ingresos generados por el área, el número de visitantes al área, la infraestructura básica para atender visitantes, la cercanía o fácil posicionamiento en rutas turísticas nacionales e internacionales, y las condiciones de orden público en las áreas.

³⁹ Aspectos contemplados en el documento CONPES 3296 de 2004, desarrollado por DNP (Departamento Nacional de Planeación), Unidad de Parques Nacionales Naturales, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Unidad y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Se definió una matriz de evaluación para el período 2000 a 2003 y los resultados fueron:

TABLA 17. MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LOS PARQUES

Area	Ingresos (millones constantes 2004)***	Visitantes	Infraestructura básica para visitantes			Ruta Turística	Cerrado por Orden público
			Alojamiento	Restaurante - Cafetería	Otras		
Corales del Rosario	\$ 2.655	866.527	No	No	No	SI	No
Tayrona	\$ 2.475	310.568	Si	Si	Si	Si	No
Gorgona	\$ 824	17.033	Si	Si	Si	Si	No
Los Nevados	\$ 812	132.389	Si	Si*	Si*	Si	No
Iguaque	\$ 323	24.696	Si	Si	Si	Si	No
Malpelo	\$ 292	1.658	No	No	No	Si	No
Amacayacu	\$ 212	9.561	Si	Si	Si	Si	No
Old Providence	\$ 82	53.259	No	No	No	Si	No
Otún Quimbaya	\$ 72	7.758	Si	Si	Si	Si	No
Utria	\$ 42	5.761	Si**	Si**	No	Si	Si

Fuente: Ecoturismo. *No en todos los puntos. ** Problemas deterioro. *** Áreas con mayores ingresos

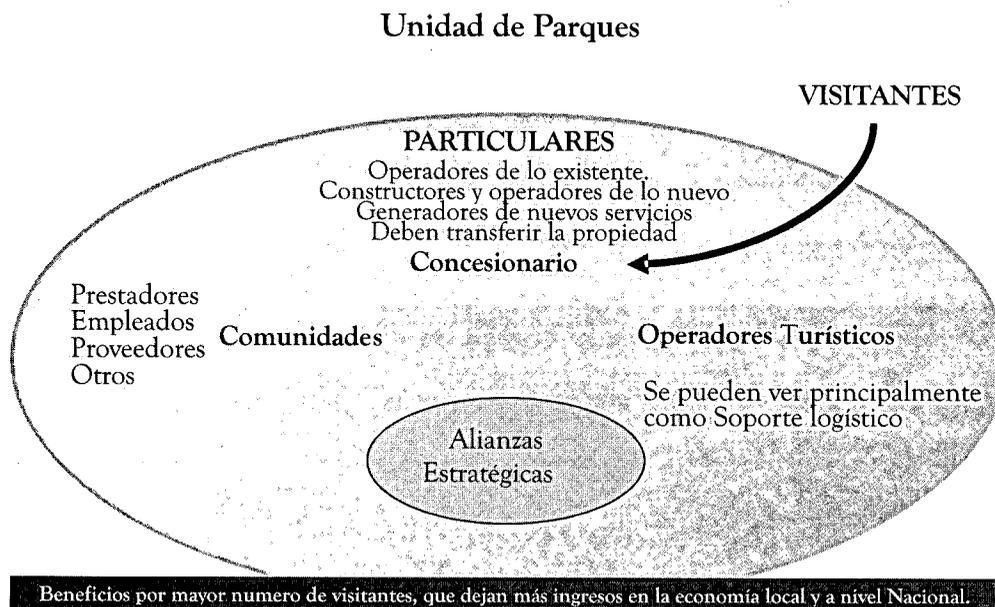
De acuerdo con la tabla anterior las áreas que cumplieron la mayor cantidad de requisitos y eran aptas para implementar el esquema fueron: Tayrona, Gorgona, Los Nevados, Iguaque, Amacayacu y Otún-Quimbaya.

3.4.3. Implementación

Posterior a la definición de los objetivos y la selección de las áreas se estructuró el esquema de operación, el cual se resume en el gráfico 2.



GRÁFICO 2. ESQUEMA DE CONCESIONES DE SERVICIOS ECOTURÍSTICOS PARA LA UNIDAD



Dados los objetivos y necesidades de la Unidad en la prestación de servicios ecoturísticos se diseñó un esquema con las siguientes características:

- Bajo impacto en el área: lo cual se logra al tener la Unidad, la función de control y vigilancia y ser el garante de los aspectos contractuales pactados y de la normatividad vigente, cumpliendo de esta forma con su misión de agente de conservación de estas áreas protegidas.
- Cumplimiento de la función del ecoturismo como apoyo a la educación ambiental: Al igual que el punto anterior este aspecto se logra al tener la Unidad el control y seguimiento de todos los aspectos contractuales.
- Generación de beneficios a las poblaciones de la zona: Este punto se cubre al establecer obligaciones puntuales del concesionario con las poblaciones vecinas, bien sea generando empleo, como proveedores de insumos, abriendo espacios para que comercialicen artesanías u otros productos dentro de la infraestructura

que soporta los servicios a concesionar, operadores de algún servicio específico, implementando programas de capacitación dirigidos a la población de la zona, entre otras actividades. Dichas actividades se especifican dependiendo de la zona donde se desarrollará el proceso, teniendo en cuenta las diversas actividades que la Unidad en cabeza de los jefes de cada área, han desarrollado.

- Proceso abierto a operadores de diversos tipos: En el contexto de particulares tienen cabida todas y cada una de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que cumplan con los términos descritos en los pliegos de condiciones incluyendo operadores turísticos, comunidades, ONG, entre otros.
- Atención a visitantes con servicios de calidad: Al contar con un agente profesional en la prestación de servicios como alojamiento, restaurante, auditorios, entre otros, e igualmente conocer el manejo de la logística, el sistema de reservas, manejo de cupos y registros, implementación de paquetes ecoturísticos, transporte, etc. El visitante verá un incremento en el nivel de los servicios con que cuentan actualmente las áreas del Sistema.
- Atención de visitantes como un complemento a los programas de conservación sin ser actividades que riñan en su desarrollo: Al tener el apoyo de un profesional, como se mencionó en el punto anterior, se pueden especializar las funciones dado que se cuenta con agentes calificados para cada actividad, sin abandonar ningún proceso (conservación y atención a visitantes).
- Posibilidad de mejorar infraestructura: Se deja abierta la posibilidad de su adecuación previa autorización de la Unidad con el cumplimiento de los requisitos ambientales propios del área.

De esta manera el esquema no sólo debe generar beneficios financieros para la Unidad y el concesionario, sino también beneficios ambientales, económicos y sociales para las regiones que cuenten con áreas en donde se implemente y contribuir con la educación para la conservación ambiental (tabla 18).

TABLA 18. BENEFICIOS DE LAS CONCESIONES DE SERVICIOS ECOTURÍSTICOS EN EL SISTEMA

Fortalecimiento de la Misión	Al liberar a los funcionarios de la atención a visitantes, estos pueden dedicarse a temas asociados a la misión de la Unidad que es la conservación de las áreas
Generación de empresas	Dar opciones de servicios a las comunidades de base, generando empresas como alternativas sostenibles. Las cuales pueden estar ligadas como proveedores y prestadores de alguna actividad complementaria.
Apoyo a procesos locales	Una labor que apoyará el personal del SPNN en aquellas áreas donde exista una liberación de mano de obra, es el fortalecimiento de las comunidades de base con el propósito de generar alternativas de sostenibilidad que apoyen la conservación del sistema (planes de Negocios en actividades productivas dentro de las cuales esta el ecoturismo).
Aumento del nivel educativo	En la medida que se especialicen las labores ecoturísticas dentro de las áreas del SPNN, existirá una presión sobre las poblaciones locales para prestar servicios adecuados a los turistas, como por ejemplo guianza, transporte, etc. Los cuales deberán estar reglamentados y desarrollados de forma profesional, lo cual implica, una cualificación de los mismos, mediante programas de capacitación a las comunidades.
Incremento de las rentas de la población local	Al existir un mayor número de visitantes en la zona se genera una demanda de servicios importante en las poblaciones locales que redundan en ingresos.
Ahorro en costos e ingresos para el Parque	Con el esquema de concesión los parques ahorran en costos de mantenimiento de infraestructura así como incrementan sus ingresos directos entre un 12 y 30% a lo históricamente generado directamente por la Unidad, dado que el concesionario buscará maximizar sus ingresos.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 173 de 1994, las concesiones se otorgan al

que se exigirían, lineamientos de calidad de los servicios, lineamientos ambientales, y minuta del contrato. Este trabajo fue realizado por el equipo, así como por la Unión Temporal Valor contratada para la estructuración del proceso, cuyo equipo ha participado en más de treinta estructuraciones de concesiones en diferentes temas en el país.

Igualmente se realizaron para las áreas la evaluación de los impactos ambientales que se ocasionarían por las construcciones o adecuaciones de infraestructura con sus respectivas acciones de manejo, prevención y minimización de impactos.

En el segundo semestre del 2003, se abrió por primera vez el proceso licitatorio para la concesión de servicios ecoturísticos en un área protegida⁴¹ el cuál reflejó la necesidad de realizar una labor de pre-mercadeo para que los posibles interesados entendieran el concepto de un negocio ambiental nuevo para el país. Al cierre de esta publicación se adjudicaron las concesiones en los Parques Amacayacu, Tayrona y Gorgona, y esta en proceso de licitación los servicios ecoturísticos en el Parque Los Nevados. Las características de las concesiones adjudicadas se presentan en las siguientes tablas.

TABLA 19. CONCESIÓN PNN AMACAYACU

SITUACION ANTES DE LA CONCESION		
Visitantes promedio Año	2.300	
Ingresos	Promedio neto anual para la Unidad: \$10 millones	Promedio bruto anual para la Unidad: \$53 millones
Costos asociados a la prestación del servicio ecoturístico	\$43 millones anuales	
SITUACION ESPERADA CON LA CONCESION		
Servicios concesionados	Reservas, recaudo de taquilla, alojamiento, alimentos y bebidas, Ecotienda, auditorio, enfermería; dosel; autorización de sendero Nainekumaw	
Infraestructura que soporta los servicios	Centro de visitantes – restaurante; cocina; tres módulos de alojamiento; dos auditorios; baterías de baños; cafetería; cuartos de almacenamiento, casa administrador; dosel de la selva	

40 De acuerdo con el Decreto 2170 de 2002, dichos documentos son: Necesidad, definición técnica, condiciones del contrato, soporte técnico y económico del valor, análisis de riesgos de la contratación.

41 Licitación del PNN Amacayacu, la cual se declaró desierta.

Ingresos anuales para la Unidad en la concesión	Pago anual del mayor valor entre \$26 millones o el 5.91% de los ingresos brutos de la operación de la concesión
Costos ahorrados para la Unidad en operación	\$59 millones anuales
Monto adicional para la Unidad al final de la concesión	\$75 millones
Inversiones estimadas	\$ 80 millones durante los tres primeros años adicionales al mantenimiento general de la infraestructura. Sin embargo el primer reporte de avance del concesionario estima una inversión de \$323 millones entre el 2005 y el 2006.
Ingresos estimados para la comunidad	Representados en mano de obra, compra de insumos, compra de elementos para dotación y mantenimiento, impuestos locales, talleres de capacitación

TABLA 20. CONCESIÓN PNN TAYRONA

SITUACION ANTES DE LA CONCESION		
Visitantes promedio Año	80.000	
Ingresos	Promedio neto anual para la Unidad: \$350 millones	Promedio bruto anual para la Unidad: \$620 millones
Costos asociados a la prestación del servicio ecoturístico	\$270 millones anuales	
SITUACION ESPERADA CON LA CONCESION		
Servicios concesionados	Reservas, recaudo de taquilla, alojamiento, alimentos y bebidas, ecotienda, alquiler de caballos, alquiler de equipos, enfermería, varios.	
Infraestructura que soporta los servicios	<p>Cañaveral: administración ecohabs - casa de administración, habitación administrador, cuarto de maquinas, recepción - zona de recepción, kiosco ecotienda. restaurante – Comedor, cocina, baños, Ecohabs - 11 cabañas grandes (4 personas); 3 cabañas pequeñas (2 personas), camping - Tres baterías de baños, parqueaderos.</p> <p>Arrecifes: restaurante, zona de hamacas, batería de baños, recepción, zona de camping, ecohabs.</p> <p>Otros: kiosco de bebidas, caballerizas, sistemas de acueducto y alcantarillado.</p>	
Ingresos anuales para la Unidad en la concesión	El mayor valor entre \$365,5 millones o el 16,25% de los ingresos brutos de la operación de la concesión Pago anual causado trimestralmente	
Monto adicional para la Unidad al final de la concesión	\$220 millones	

Costos ahorrados para la Unidad	\$500 millones anuales
Inversiones estimadas	\$ 700 millones durante los tres primeros años adicionales al mantenimiento general de la infraestructura
Ingresos estimados para la comunidad	Representados en mano de obra, compra de insumos, compra de elementos para dotación y mantenimiento, impuestos locales, talleres de capacitación

TABLA 21. CONCESIÓN PNN GORGONA

SITUACION ANTES DE LA CONCESION	
Visitantes promedio Año	4.300
Ingresos	Promedio neto anual para la Unidad: \$80 millones
	Promedio bruto anual para la Unidad: \$200 millones
Costos asociados a la prestación del servicio ecoturístico	\$120 millones anuales
SITUACION ESPERADA CON LA CONCESION	
Servicios concesionados	Reservas, recaudo de taquilla, alojamiento área terrestre, derecho de permanencia en área marina, alimentos y bebidas, Ecotienda, casa payan, enfermería, estación de buceo, transporte marino al interior del área, embarque y desembarque, alquiler de equipos varios, recorridos por senderos, Piscina y cancha deportiva.
Infraestructura que soporta los servicios	Recepción y ecotienda, restaurante, Casa Payan, centro de visitantes Umantatay, casas 1, 2, 7, 8, 15 del poblado, cabaña playa, antiguo serpentario; lavaderos; caseta de la planta eléctrica, bodega de servicios – enfermería, lencería, talleres y bodega, centro de buceo, bodega de combustibles, espacio para lanchas, casa de la microcentral. Soporte sin exclusividad, senderos del penal, playa Palmeras y Yundigua, piscina, cancha múltiple.
Ingresos anuales para la Unidad en la concesión	El mayor valor entre \$120 millones o el 10% de los ingresos brutos de la operación de la concesión Pago anual causado trimestralmente
Monto adicional para la Unidad al final de la concesión	\$220 millones
Inversiones estimadas	\$ 600 millones durante los tres primeros años adicionales al mantenimiento general de la infraestructura
Costos ahorrados para la Unidad en operación	\$200 millones anuales
Ingresos estimados para la comunidad	Representados en mano de obra, compra de insumos, compra de elementos para dotación y mantenimiento, impuestos locales, talleres de capacitación

Adicionalmente se apoyó la estructuración y los estudios de otras concesiones en Otún Quimbaya, Nevados e Iguaque. Las cifras no son presentadas dado que al momento de editar esta publicación los procesos estaban en prepliegos y la información financiera publicada puede cambiar las expectativas de los proponentes.

3.5. Capacidad y fortalecimiento institucional generado

El ajuste del esquema tarifario de servicios ecoturísticos evidenció la poca capacidad existente en la Unidad para soportar el tema de una manera técnicamente apropiada. Esto debido a que el enfoque existente estaba orientado hacia el servicio al visitante, considerando las visitas a las áreas protegidas como una obligación del Estado con mínimas o ninguna contraprestación por parte de los particulares por dichos servicios. Aunque es un enfoque de beneficio general, la teoría de la economía ambiental ha mostrado que los bienes ambientales aunque sean públicos también deben ser controlados para garantizar su conservación. Así mismo, siendo las tarifas por servicios ecoturísticos la principal fuente de recursos propios de la Unidad, era necesario introducir conceptos de economía ambiental para garantizar mayor eficiencia en cuanto a la provisión de estos servicios y sus cobros.



En este sentido, se presentaron varias discusiones enriquecedoras con los funcionarios de la Unidad, en particular con los jefes de programa, en las que poco a poco se evidenció la necesidad de equilibrar la responsabilidad de la Unidad para garantizar el acceso de los particulares a las áreas protegidas y la adecuada generación de recursos para poder financiar las actividades de conservación en las áreas.

De esta manera, hoy los jefes de programa con los parques de mayor vocación ecoturística tienen más herramientas técnicas en lo económico y financiero para la

gestión de conservación en su área. Adicionalmente, a nivel central, la integración del tema de procedimientos y cobros por parte del área de servicios y la oficina jurídica ha generado una observación permanente sobre el tema para poder hacer los ajustes necesarios. Finalmente, el tema pasó a ser un tema de revisión periódica, que permitió obtener mejores proyecciones financieras para la Unidad y así una mayor eficacia en la ejecución de sus recursos. Esto sin contar con que el cambio fue de tipo estructural, duplicando en dos años los recursos reales y garantizará crecimientos superiores entre dos y cinco puntos superiores a los proyectados por inflación logrando un crecimiento de los ingresos por este concepto mayor al nominal.

Los funcionarios de la Unidad, tanto del nivel central como en los Parques participaron en la estructuración técnica de las concesiones y en su defensa ante actores regionales. La mayoría de los parques elaboraron los anexos técnicos de los pliegos y hoy tienen conocimiento de los fundamentos de las concesiones. El reto de la Unidad es continuar fortaleciendo las tarifas mediante estudios puntuales sobre disponibilidad a pagar, que permitan hacer los ajustes apropiados para las áreas.

CAPÍTULO 4

Gestión, reglamentación
e implementación de
normas relacionadas con
instrumentos económicos y
financieros para el Sistema



La utilización de instrumentos económicos surge de la necesidad de lograr objetivos ambientales al mínimo costo posible para la economía, incluyendo eficiencia administrativa en la intervención del Estado para la conservación y manejo de recursos naturales. Su implementación trasciende la generación de fuentes de recursos para la gestión de una entidad en particular y busca crear señales que incentiven a los diferentes actores a realizar acciones coherentes con los objetivos de conservación y desestimulen las decisiones que van contra estos objetivos.

Los instrumentos financieros buscan la suficiencia y eficacia de los recursos financieros necesarios para adelantar ciertas acciones y producir determinados resultados. Pueden desarrollar un amplio rango que va desde la generación de recursos hasta los mecanismos de ejecución y articulación con otras fuentes.

El ordenamiento jurídico e institucional colombiano contiene una serie de disposiciones que constituyen un conjunto de instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental. En 1998, el Ministerio del Medio Ambiente desarrolló la Estrategia Financiera para la Inversión Ambiental en Colombia 1998-2007, identificando las fuentes de recursos disponibles en la legislación. Estas fuentes se clasificaron en cuatro grupos: instrumentos económicos en el SINA, medidas compensatorias, instrumentos financieros en el SINA e ingresos por venta de bienes y servicios. Las siguientes tablas extraen las fuentes aplicables al Sistema y a la conservación de áreas protegidas.

TABLA 22. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

INSTRUMENTO ECONÓMICO	OBJETIVO	SUSTENTO JURÍDICO	ENTIDADES HABILITADAS
Tasa por utilización del agua	Se cobra por los diferentes usos del agua, para el pago de los gastos de protección y renovación del recurso.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 42 de la Ley 99 de 1993. • Artículos 158 -159 del Decreto Ley 2811 de 1974. • Ley 373 de 1997. 	Corporaciones y autoridades ambientales urbanas, Unidad

TABLA 23. MEDIDAS COMPENSATORIAS

MEDIDA	OBJETIVO	SUSTENTO JURÍDICO	ENTIDADES HABILITADAS
Transferencia del sector eléctrico	<p>Proteger las cuencas en donde se encuentran los proyectos hidroenergéticos y compensar por las emisiones causadas por las termoeléctricas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hidroeléctricas : 6% de las ventas brutas de generación propia, si tienen un potencial nominal superior a 10.000 Kw (3% para la CAR y 3% para los municipios) • Termoeléctricas : 4% de las ventas brutas de generación (2.5% para la CAR, 1.5% para el municipio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 45 de la Ley 99 de 1993. 	Corporaciones y autoridades ambientales urbanas y municipios que tengan proyectos energéticos en su área de influencia.
Inversión del 1% de los ingresos municipales y departamentales	Proteger los recursos hídricos abastecedores de acueductos municipales y distritales, con la inversión del 1% de los ingresos municipales y departamentales durante 15 años.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 111 de la Ley 99 de 1993. 	Municipios y departamentos.
3% de los proyectos de distritos de riego	Conservar los recursos hídricos que surten de agua a los distritos de riego, mediante la inversión del 3% del valor de las obras en la adquisición de áreas estratégicas para la conservación del recurso hídrico que surte el proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 111 Parágrafo de la Ley 99 de 1993. 	Distritos de riego.

Inversión del 1% del total de los proyectos que involucren el uso del agua de fuentes directas.	Los proyectos públicos o privados que utilicen en su ejecución agua tomada de fuentes directas, deben invertir al menos el 1% del valor total del proyecto en la preservación de la cuenca hidrográfica.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 43 Parágrafo de la Ley 99 de 1993. 	Todo proyecto que tenga permiso de aprovechamiento de aguas y licencia ambiental.
---	--	---	---

TABLA 24. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

INSTRUMENTO	OBJETIVO	SUSTENTO JURÍDICO	ENTIDADES HABILITADAS
Donaciones, transferencias de las entidades públicas y privadas.	Ayudas a la financiación de la gestión ambiental. Consisten en sumas de dinero, bienes y especies que les transfieren las entidades o personas públicas y privadas, los bienes muebles e inmuebles que les sean transferidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 46 numeral 10, de la Ley 99 de 1993. 	Todas las instituciones del SINA : MAVDT, Corporaciones, Autoridades Ambientales Urbanas, Institutos de Investigación, Unidad
Aportes del presupuesto nacional: directos, fondos ambientales y crédito externo.	Aporte del gobierno para financiar el sector ambiental, según el Plan Nacional de Desarrollo y los CONPES específicos para el sector.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 46 numeral 9, de la Ley 99 de 1993. 	Todas las instituciones del SINA.
Cooperación Técnica Internacional	Ayuda internacional de origen multilateral y bilateral, para financiar programas de medio ambiente.		Todas las instituciones del SINA e inclusive municipios.
Recursos de capital	Ingresos por el crédito externo e interno que contratan directamente las entidades, rendimientos financieros, recursos del balance, superávit fiscal, recuperación de cartera		Todas las instituciones del SINA.

TABLA 25. INGRESOS POR VENTA DE BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES

SERVICIO	OBJETIVO	SUSTENTO JURÍDICO	ENTIDADES HABILITADAS
Licencias, permisos, concesiones y autorizaciones	Servicio de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y demás permisos, concesiones, autorizaciones establecidas en la Ley y las normas reglamentarias.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 46 numeral 11 y artículos 50, 51 de la Ley 99 de 1993 • Artículo 28 Ley 344 de 1996 modificado por art. 96 Ley 633 de 2000 • Artículo 61 literal b, Decreto 2811 de 1974. 	Corporaciones, Autoridades Ambientales Urbanas, MAVDT, Unidad
Servicio de Control y Vigilancia	Se cobra por el servicio de expedir autorizaciones y salvoconductos	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 46 numeral 11, Artículo 31 de la Ley 99 de 1993. • Artículo 237 Decreto Ley 2811 de 1974. 	Todas las autoridades ambientales.
Venta de Bienes y Servicios de las Entidades del SINA.	Se cobra por servicios técnicos especializados que prestan las entidades del SINA, como asesorías ambientales y venta de servicios derivados de la actividad misma.	<ul style="list-style-type: none"> • No requiere regulación especial 	Corporaciones, Autoridades Ambientales Urbanas, Institutos de Investigación, MAVDT y Unidad.
Multas impuestas por las autoridades en la jurisdicción de las entidades territoriales.	Instrumento de comando y control que impone a los infractores de las normas ambientales una sanción pecuniaria, hasta de 300 salarios mínimos mensuales por día, al momento de dictarse la respectiva Resolución.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 85 Ley 99 de 1993. 	Todas las autoridades ambientales. MAVDT, Unidad, Corporaciones y Autoridades Ambientales Urbanas.
Ecoturismo	Cobro por los servicios turísticos del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 88 Parágrafo de la Ley 99 de 1993. • Artículo 90 numeral 5 de la Ley 99 de 1993. • Artículo 28 Ley 	Unidad - Inversión dirigida a través del FONAM

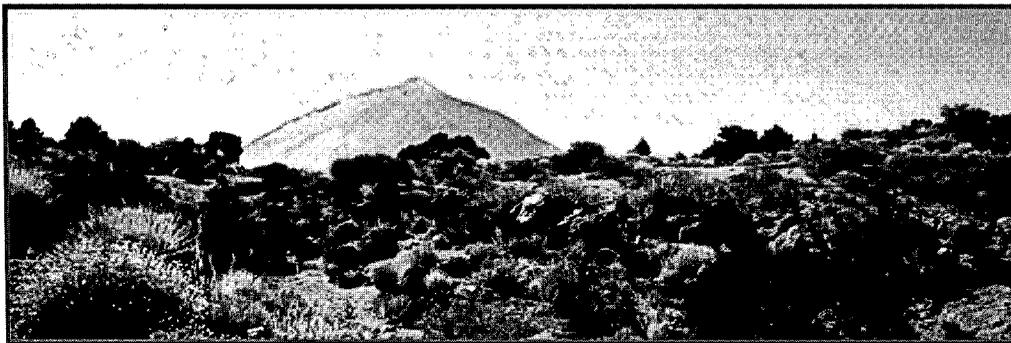
A pesar de esa variedad de fuentes de recursos disponibles para la gestión ambiental, muy pocos fueron destinados de forma exclusiva para la conservación del Sistema, priorizando la gestión de las Corporaciones en su autonomía mientras que al Gobierno Nacional se responsabiliza de la financiación de las áreas protegidas de carácter nacional, a través del MAVDT en cabeza de la Unidad.

Aunque parece lógico que un sistema de carácter nacional sea de responsabilidad del Estado central, las prioridades del mismo compiten en materia social frente al ambiental, siendo este último menos priorizado frente a los beneficios y urgencias que se obtienen en el corto plazo en otros sectores, situación que se presentó en la crisis fiscal de finales de los noventa.

La Ley 99 de 1993 establece un Sistema Nacional Ambiental definiendo las instituciones, funciones y recursos para la gestión ambiental. En Colombia, los municipios y departamentos tienen funciones ambientales pero los responsables directos son las Corporaciones quienes deben hacer la gestión ambiental local y regional de acuerdo con las políticas que defina el MAVDT. Para la gestión de las Corporaciones están establecidos una serie de mecanismos que facilita a estas entidades a generar importantes recursos propios, y les permite contar con una estructura financiera relativamente sólida. A pesar de esto la Ley no previó una estructura financiera acorde a los beneficios que genera la conservación de las áreas protegidas para el país, lo cual se ha reflejado en pocos recursos propios para la Unidad que comparativamente con los de las Corporaciones apenas alcanzan el 0,5%.

Sin embargo, la Ley 99 de 1993 no contiene rentas específicas para la conservación del Sistema. La sobretasa del predial y las transferencias del sector eléctrico se destinan a las Corporaciones incluso si la cuenca abastecedora para generación de energía eléctrica se encuentra en su totalidad ubicada en áreas del Sistema. Es decir, aunque el agua se genera en las áreas protegidas, las captaciones y permisos se realizan fuera de las mismas, sin que exista un mecanismo de compensación por la generación del recurso aunque se capte aguas abajo. La Unidad solo cuenta con los recursos generados por la administración del Sistema sin acceder a rentas específicas diferentes, aún cuando tiene jurisdicción sobre el 10% del territorio nacional, llevándolo a una clara desventaja frente a otras entidades ambientales para cumplir su misión.

Finalmente, la reglamentación de los instrumentos económicos y financieros por parte del MAVDT ha sido demorada priorizando temas como el de calidad y uso de los recursos, frente a temas como los de conservación.



Bajo este panorama el PFI apoyó a la Unidad en el diseño y gestión de nuevas alternativas reglamentarias, la reglamentación y actualización de algunas existentes y la reforma de otras, todas relacionadas con instrumentos económicos y financieros. Algunas de ellas se hicieron al interior de la Unidad por su competencia y otras se desarrollaron en conjunto con los equipos del MAVDT. El resultado no solo se limitó a las propuestas y reformas legales, sino que incluyó el desarrollo de mecanismos e instrumentos de implementación, como manuales y talleres, para generar la capacidad técnica necesaria que garantice la continuidad de los temas.

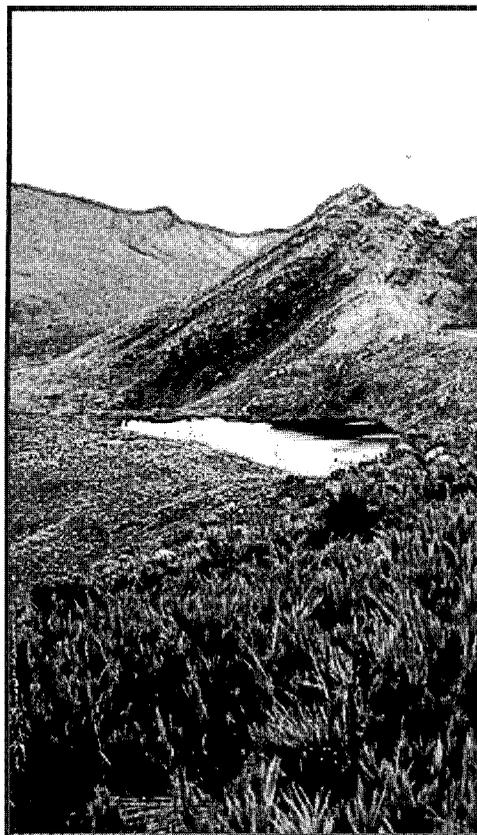
Como se ha expuesto, los beneficios económicos y ambientales generados por el Sistema son superiores a los recursos que posee para su conservación, y más aún los que potencialmente prevé la Ley. En este sentido los ajustes regulatorios apoyados por el PFI se dieron en las tasas por uso de agua, el cobro por instalación de antenas, la sobretasa ambiental a los peajes, el diseño de incentivos tributarios para el ecoturismo y las modificaciones a la subcuenta del FONAM.

Adicionalmente, se hicieron intentos dentro del proyecto de modificación de la Ley 99 de 1993 en los temas de transferencias del sector eléctrico, adquisición de predios del artículo 111 y la inversión forzosa del 1%; pero en ambas legislaturas (2003 y 2004) la iniciativa fue archivada. Actualmente persisten algunas iniciativas en la Ley del Agua que a la fecha está en discusión en el Congreso.

4.1. Tasas por utilización de agua

La tasa por uso de agua está definida como el monto que deben pagar personas naturales o jurídicas, públicas o privadas por utilizar el agua de una fuente natural. Establecida en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, especifica que los recaudos deberán destinarse a actividades de protección y renovación del recurso hídrico, de acuerdo con lo señalado en el plan de ordenamiento y manejo de la cuenca respectiva.

El PFI lideró y apoyó todo el proceso hacia la implementación del cobro de estas tasas en la Unidad. Dicha implementación dependió del marco legal vigente en cada momento. En el año 2002 se encontraban vigentes los artículos 159 y 160 del Decreto 2811 de 1974 (hasta noviembre de 2003). Durante este periodo se realizaron los estimativos de las tasas para las concesiones que se habían otorgado desde el año 2002, y fueron estimadas con base en el Decreto-Ley 2811 de 1974, el Decreto 1541 de 1978 y los acuerdos del INDERENA, conforme a un concepto emitido por la Oficina Jurídica del Ministerio y sustentado en los artículos 9 y 11 del Decreto 632 de 1994. Esto se realizó mientras el Gobierno Nacional reglamentaba el artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Sin embargo estas tasas solo podían ser cobradas por las autoridades ambientales existentes antes de la Ley



Nacional expidió el Decreto 155 por el cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas. La construcción de este Decreto estuvo liderada por el PFI en lo concerniente al tema de conservación; esto permitió que el Decreto reconociera a la Unidad como autoridad para realizar el cobro y así obtener los recursos asociados a este.

La tarifa mínima fue fijada por el Gobierno mediante la Resolución 240 de marzo de 2004 y el método para calcular el índice de escasez para aguas superficiales fue fijado mediante la Resolución 865 de julio de 2004. Con esta información, se completó la reglamentación necesaria para aplicar correctamente la tasa. Con base en lo anterior, se recalcularon las tasas para las concesiones vigentes, tal como se detalla más adelante.

Esta tasa se cobra en virtud de la concesión de aguas, y por tanto la estimación del monto y el cobro respectivo se ha iniciado para las concesiones vigentes dentro de la Unidad, que para el efecto son nueve. Estos usuarios requieren las aguas principalmente para uso doméstico, y corresponden generalmente a acueductos veredales y municipales. La estimación de la tasa requiere información tanto de oferta como de demanda hídrica, parte de la cual es solicitada al usuario.

Un estimativo del monto a recaudar por las principales concesiones es cercano a los 1,000 millones de pesos anuales, que casi en su totalidad corresponden a las concesiones otorgadas a la empresa de Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá, dentro del PNN Chingaza. Actualmente se ha hecho efectivo el cobro a todas las concesiones. Se espera que toda vez se continúe con el proceso de legalización de usuarios dentro de las áreas del sistema, los recursos recaudados aumenten a pesar de que la tasa por metro cúbico sea bastante baja⁴².

42 La tarifa mínima establecida por el MAVDT es de 0.5 pesos por metro cúbico (año 2004).

TABLA 26. ESTIMACIÓN DE COBRO DE TASA POR USO DE AGUA PROYECTADO PARA 2005

Res. Número	Fecha	Área protegida	Fuente abastecedora	Tasa por Uso - año 2005
320	22-Nov-02	PNN Sumapaz	Q. La Hoya del Espejo	\$ 70.914
320	22-Nov-02	PNN Sumapaz	Río Santa Rosa	\$ 99.109
321	22-Nov-02	PNN Farallones	Quebrada El Silencio	\$ 259.116
375	30-Dic-02	SFF Iguaque	Río Cane	\$ 565.598
267	11-Sep-03	SFF Galeras	Q. La Magdalena	\$ 169.679
366	4-Dic-03	SFF Galeras	Cocha de Mejía	\$ 4.991
367	4-Dic-03	SFF Galeras	Q. La Cárcel	\$ 9.981
368	Dic-03	PNN Pisba	Laguna El Petaquero	\$ 26.616
157	31-Jul-04	PNN Chingaza	Q. El Mangón	\$ 7.124.483
158	31-Jul-04	PNN Chingaza	Río Guatiquía	\$ 445.641.058
158	31-Jul-04	PNN Chingaza	Embalse de Chuza	\$ 503.808.764
158	31-Jul-04	PNN Chingaza	Quebrada Leticia	\$ 25.474.908
TOTAL				\$ 983.255.217

La implementación de este instrumento se complementó con el diseño de un manual que facilita su aplicación, y la determinación del procedimiento interno para su cálculo y cobro, del cual se elaborará la Resolución respectiva que oriente y delegue responsabilidades.

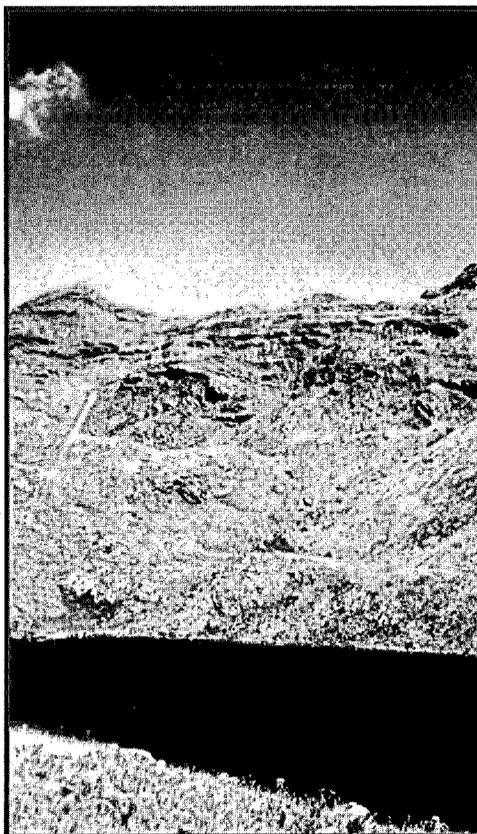
Adicionalmente, el PFI participó en la elaboración de propuestas hacia la modificación del Decreto 155 del 2004. En el mes de junio del año 2004, el MAVDT determinó la necesidad de modificar el Decreto con el fin de realizar algunos ajustes para una mejor aplicación. Dentro de la propuesta desarrollada por la Unidad se incluye: mayor amplitud en el documento para ejecutar el cobro como en la inversión de los recursos, expedición de documentos equivalentes a facturas y no únicamente facturas como está actualmente establecido, menor periodo de presentación de reclamos y aclaraciones, y destinación de la tasa. También está sobre la mesa la discusión del valor de la tarifa mínima, la cual se considera muy baja para los costos de la conservación de la Unidad. Actualmente la propuesta de modificación está en proceso de aprobación. En la medida en que aumente el valor de la tarifa mínima, aumentarán significativamente los ingresos de la Unidad por este concepto.

4.2. Los cobros por instalación de antenas en el Sistema

Debido a la conformación y distribución orográfica del país, la gran mayoría de los cerros, cimas, páramos, etc., que hacen parte de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, constituyen sitios estratégicos para la emisión, recepción o transmisión de comunicaciones, por lo que los operadores de las redes de telecomunicación y radiocomunicación pública y privadas, requieren en ocasiones, hacer uso del suelo en las áreas del Sistema para el montaje e instalación de elementos de las mencionadas redes.

En su momento el INDERENA otorgó mediante resoluciones, unas autorizaciones sobre la viabilidad para la instalación de antenas en las áreas del sistema, a través de las cuales se permitía la construcción de casetas y la instalación de torres repetidoras, se otorgaba un área determinada a ocupar y establecía términos de 10 años generalmente. Luego, la UAESPNN reguló el tema del pago de sumas de dinero por la instalación de las antenas mediante Resolución 345 del 23 de junio de 1997 “por la cual se fijan las tarifas para el montaje de infraestructura de comunicaciones en los bienes fiscales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales destinada a la emisión, recepción, repetición, transmisión o retransmisión de comunicaciones”.

Esta Resolución establece una tarifa anual, que depende del número de metros cuadrados usados ocupado de bienes fiscales, de 3 a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Establece exenciones para entidades oficiales del orden nacional, departamental, municipal y la Fuerzas Armadas en todos los casos, las organizaciones



o instituciones de socorro y ayuda comunitaria y las organizaciones de investigación sin ánimo de lucro. Adicionalmente establece que si varios usuarios comparten un mismo espacio, cada uno de ellos deberá cancelar el valor de la tarifa. Estos pagos son anuales.

Como sustento jurídico adicional para este cobro, el Decreto-Ley 216 de 2.003 establece que forman parte de los recursos de la Unidad, los provenientes de la administración de los bienes patrimoniales, y de la oferta y venta de los bienes y servicios ambientales asociados a las áreas del Sistema. Es por ello y por otras normas anteriores⁴³, que la Unidad, en ejercicio de sus funciones de regulación del uso de los parques, reglamenta la instalación de antenas y demás elementos constitutivos de las redes públicas y privadas de telecomunicaciones y radiocomunicaciones, que se encuentren ubicados dentro de las áreas del Sistema.

Con base en esta Resolución, la Unidad ha ejecutado el cobro por arrendamiento de áreas para la instalación de antenas. Para el periodo junio 2003 a junio de 2004 se recaudaron \$84 millones de pesos aproximadamente por este concepto.

El trabajo del PFI se centró en la reforma a la Resolución 345 de 1997, que se oficializó mediante la Resolución 227 de agosto de 2005, que incluye como principales aspectos los siguientes:

- Cobro por la instalación de antenas en todas las áreas a cargo de la Unidad: la Resolución vigente solo permite el cobro cuando las antenas se ubican en bienes fiscales de la Unidad, y la propuesta busca incluir todas las áreas.
- Desmonte de exenciones: debido a que no se encuentra una justificación para establecer un régimen de exenciones al cobro de la tarifa, teniendo en cuenta la afectación ambiental que genera la instalación, se mantiene la exención únicamente a las Fuerzas Armadas.

⁴³ Ministerio de Agricultura, Ley 72 de 1989, Decreto 1900 de 1990 de Ministerio de Comunicaciones, Ley 388 de 1997 y Decreto 1504 de 1998 del Ministerio de Medio Ambiente.

- Diferentes tratamientos jurídicos para la instalación de antenas en bienes fiscales a cargo de la Unidad y en áreas del Sistema y programa de mimetización para minimizar los impactos paisajísticos.
- Precisión sobre el inventario que la Unidad deberá mantener en las áreas a su cargo, y procedimiento para la legalización.

Se continuará con el proceso de regularización de todas las antenas, la estimación del cobro y por ende, un aumento en el recaudo de las mismas, tanto por su legalización como por el monto a cobrar. Con la nueva Resolución se tiene una proyección anual de cobro por \$ 637 millones, como límite inferior de los recaudos, ya que fue estimado sobre la base de 1 salario mínimo mensual vigente, el cual no es aplicable para todos los casos.

4.3. Sobretasa ambiental a los peajes

Son varias las áreas del Sistema en cuyo interior, se encuentran vías de carácter nacional y regional que las atraviesan, y en las cuales el tráfico vehicular genera un impacto ambiental negativo, que debe ser compensado por quienes hacen uso de la vía, en virtud de los principios que al inicio de este estudio hemos señalado. Pero por otra parte, existen igualmente vías que no necesariamente atraviesan un área del Sistema, pero cuyo tránsito si puede afectarla, y en dicho evento, también debe existir una compensación por parte del usuario de la vía, en virtud del principio de corresponsabilidad en la conservación y en la asunción de sus costos. Ello se ha visto dramáticamente en los efectos negativos que la construcción de las vías que conectan a Santa Marta, Barranquilla y Cartagena ha generado sobre la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Ciénaga de la Virgen de Cartagena.

Para tal fin, el PFI apoyó al Viceministerio de Ambiente para crear la sobretasa ambiental a peajes a través del artículo 117 de la Ley 788 de Diciembre de 2002, por la cual se realiza la reforma tributaria del correspondiente año. Esta se constituye en una sobretasa del cinco (5%) para las vías que afecten o se sitúen sobre Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Distritales, sitios Ramsar, y/o reservas de la biosfera. La norma prevé la creación de una subcuenta especial del FONAM para la administración de dichos recursos, y en el caso de Parques Naturales Distritales,

la norma prevé la administración de los recursos generados por parte de la autoridad ambiental Distrital.

Como reglamentación de este artículo, y con apoyo del PFI, se expidió el Decreto 1100 de 2003 y posteriormente la Resolución 4244 del 26 de junio de 2003 del Ministerio de Transporte “Por la cual se autorizan las casetas de peaje para el recaudo de la sobretasa ambiental del 5% sobre las tasas de peaje que se cobran en vías que se sitúan o afectan el Parque Isla de Salamanca, el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta y el Parque Natural Distrital Ciénaga de la Virgen”. Dentro del trabajo de reglamentación ejecutado desde el PFI, se incluye la Resolución que estableciera el reglamento operativo de la subcuenta del FONAM para la administración de dichos recursos y las reuniones de concertación del Decreto y Resolución reglamentarios descritos.

Para su implementación, se elaboraron estimativos solicitados por la Dirección de Planeación del MAVDT para tramitar la apropiación presupuestal 2003 y 2004. En el año 2003 se recaudaron \$837.966.843 de los cuales \$817.721.843 corresponden a la Ciénaga Grande de Santa Marta que incluye el VP Isla de Salamanca y \$ 20.245.000 al PNN Sierra Nevada de Santa Marta. Estos recursos han sido invertidos mediante proyectos presentados a la cuenta del FONAM.

A pesar de este esfuerzo inicial para generar recursos nuevos para la conservación de las áreas protegidas, mediante Sentencia C-1114-03 la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 117 de la Ley 788 de 2002 por considerar que violaba el artículo 338 de la Constitución Política al no determinar la base gravable. A pesar de las deficiencias señaladas, la Corte Constitucional señaló que esa sobretasa si se ajustaba a la normatividad constitucional y que generaba un precedente importante hacia la construcción de un Estado Social de Derecho.

Con el fin de establecer claramente la base gravable para resolver la causal de inconstitucionalidad del artículo, el PFI trabajó una propuesta con el Grupo Jurídico de la Unidad y con el Grupo de Análisis Económico y la Oficina Jurídica del MAVDT, para ser incluida dentro de la reforma tributaria (Ley 863 de 29 de diciembre de 2003); sin embargo, el artículo no fue incluido en el texto aprobado.

Para reemplazar el mecanismo tributario desaparecido, por iniciativa parlamentaria nuevamente se presentó un proyecto de Ley “*por la cual se establece la sobretasa ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios Ramsar o Humedales de importancia internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de la Biosfera y Zonas de Amortiguación*”.

Este proyecto se revisó con el fin de verificar que cumpla con los requisitos de constitucionalidad señalados por la Corte Constitucional, determinando el sistema y método para establecer los costos y beneficios inherentes a ella y la forma de hacer su reparto. Durante su formulación, se solicitó al MAVDT y a la UAESPNN con el fin de obtener los comentarios al respecto; así, este proyecto cuenta con algunos comentarios presentados por la Unidad y los aportes hechos por el PFI en las propuestas anteriores.

Como resultado de los debates, se aprobó la Ley 981 de 2005 que establece el cobro de la sobretasa exclusivamente en la vía que conduce del municipio de Ciénaga (Magdalena) a la ciudad de Barranquilla, y que afecta a la Ciénaga Grande de Santa Marta, así como la vía de Barranquilla a Cartagena, y que afecta a la Ciénaga de la Virgen. Esta Ley generará un proceso de reglamentación por parte del MAVDT, que afectará el mecanismo para su recaudo e inversión.

Otros elementos que hacen parte fundamental de la implementación de la tasa fueron apoyados por el PFI; entre estos se encuentra el cobro por evaluación y seguimiento por concepto de concesiones de aguas. A su vez, conociendo el liderazgo que el PNN Farallones ha tenido sobre la gestión del recurso hídrico, se realizó un acompañamiento durante parte de su proceso, que permitió concretar la ruta metodológica para el procedimiento de otorgamiento de concesiones, partiendo desde su legalización, y en parte de la implementación iniciada.

4.4 Transferencias del sector eléctrico

Las transferencias del sector eléctrico, redefinidas por el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, son los recursos que las empresas generadoras de energía eléctrica cuyo potencial nominal instalado supere los 10.000 Kilovatios, deben transferir a las Corporaciones, municipios y distritos. Corresponden al 6% de las ventas brutas de energía por gen-



conservación de las cuencas aportantes. Sin embargo, debido a la no obligatoriedad de la implementación de estos convenios, la inversión de los recursos en las cuencas abastecedoras en áreas de jurisdicción de Parques es limitada.

Dado lo anterior, las gestiones y modificaciones propuestas a la norma pretenden lograr que el MAVDT, a través de la Unidad, se constituya en sujeto activo del recaudo de dichos recursos, cuando la cuenca aportante pertenezca, total o parcialmente, a la jurisdicción del sistema. Esta pretensión cobra particular validez, si se tiene en cuenta que el Parágrafo 3º del Artículo 45 de la Ley 99 de 1.993, establece que en las transferencias del sector eléctrico, se entienden incluidos los valores de las tasas por uso de agua, de las cuales se vería privada la Unidad si ellas se involucran en las transferencias percibidas por las Corporaciones, con lo que se diluye el objeto de tales tasas.

Para tal fin, se realizaron propuestas de modificación del artículo inicialmente a través del proyecto de modificación de la Ley 99 de 1993, archivada por el Congreso de la República, en el que se incluía a la Unidad como sujeto activo del recaudo toda vez que el nacimiento de la fuente se encontrara ubicada en áreas del Sistema. Luego, a través del proyecto de Ley del Agua toda vez que la cuenca abastecedora incluya áreas del sistema. Durante las discusiones para su formulación, se incluye a la Unidad nuevamente como sujeto activo. Sin embargo, aunque el proyecto de Ley definitivo no modifica el sujeto activo de las transferencias, aún se encuentra este proyecto en discusión y está abierta la posibilidad de realizar dicha modificación. Entre las áreas protegidas que se beneficiarían por este concepto estarían: PNN Farallones (Río Anchicayá), PNN Paramillo (Río Sinú), PNN Chingaza (Río Blanco) y el PNN Selvas de Florencia (Río La Miel).

Resulta importante la mención que el artículo 23 del Decreto 1604 de 2002 incluye a las transferencias como fuente de financiación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas POMCAs, las cuales potencialmente pueden constituirse en fuentes de financiación de actividades de gestión de los objetivos de conservación de las áreas protegidas en las cuales se encuentren ubicadas cuencas hidrográficas, más aún si se tiene en cuenta que un Director Territorial de la Unidad, tendrá asiento en las comisiones conjuntas responsables de estos Planes de Ordenamiento.

4.5. Incentivos tributarios para el ecoturismo

Aunque los incentivos tributarios no implican una fuente de ingresos para el Estado, constituyen una herramienta de gestión que permite involucrar y dinamizar otros sectores de la sociedad para objetivos de política previstos. En el caso del sector ambiental, el Estatuto Tributario incluye diferentes incentivos a la inversión en diferentes temas ambientales, incluido la conservación de recursos naturales.

TABLA 27. INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA INVERSIÓN AMBIENTAL

INCENTIVO	SUSTENTO JURIDICO	DESCRIPCION.
Incentivos para inversiones en control y mejoramiento ambiental	Artículo 158 -2 del Estatuto Tributario Deducción por Inversiones en Control y Mejoramiento del Medio Ambiente. [Modificado por el artículo 78 de la Ley 788 de 2002]	<p>“Las personas jurídicas que realicen directamente inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente, tendrán derecho a deducir anualmente de su renta el valor de dichas inversiones que hayan realizado en el respectivo año gravable, previa acreditación que efectúe la autoridad ambiental respectiva, en la cual deberán tenerse en cuenta los beneficios ambientales directos asociados a dichas inversiones.</p> <p>El valor a deducir por este concepto en ningún caso podrá ser superior al veinte por ciento (20%) de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión.</p> <p>No podrán deducirse el valor de las inversiones realizadas por mandato de una autoridad ambiental para mitigar el impacto ambiental producido por la obra o actividad objeto de una licencia ambiental.”</p>
Incentivos a la enajenación de inmuebles con función ecológica Venta de inmuebles que ayudan a proteger ecosistemas	Artículo 37 del Estatuto Tributario Nacional, incluido dentro del capítulo de ingresos que no constituyen renta ni ganancia ocasional. Artículo 35 -1 Límite a los ingresos no constitutivos de renta.	<p>Cuando, mediante negociación directa y por motivos definidos previamente por la Ley como de interés público o de utilidad social, o con el propósito de proteger el ecosistema a juicio del Ministerio del Medio Ambiente, se transfieren bienes inmuebles que sean activos fijos a entidades públicas y/o mixtas en las cuales tenga mayor participación el Estado, la utilidad obtenida será ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional. Igual tratamiento se aplicará cuando los inmuebles que sean activos fijos se transfieran a entidades sin ánimo de lucro, que se encuentren obligadas por Ley a construir vivienda social.</p>

		<p>La reforma tributaria Ley 788 de 2002 establece un límite a esta deducción:</p> <p>Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, de que tratan los artículos 36 -1, 36 -4, 37, 43, 44, 46, 54, 55 y 56 del Estatuto Tributario, están limitados en los porcentajes que se indican a continuación:</p> <p>70% para el año gravable de 2003 50% para el año gravable de 2004 20% para el año gravable de 2005 0% para el año gravable de 2006</p>
Incentivos a actividades relacionadas con recursos forestales	Artículo 83 del Estatuto Tributario	Determinación del costo de venta en plantaciones de reforestación: el 80% del valor de venta corresponde a los costos.
	Artículo 157 del Estatuto Tributario	Deducción por inversiones en nuevas plantaciones, riegos, pozos y silos: deducción en la renta líquida de las inversiones.
	Artículo 253 del Estatuto Tributario	Descuento tributario por reforestación: Los contribuyentes del impuesto sobre la renta obligados a presentar declaración de renta dentro del país, que establezcan nuevos cultivos de árboles de las especies y en las áreas de reforestación, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta, hasta el 20% del impuesto básico de renta determinado por el respectivo año o período gravable
	Artículo 18 Ley 788 de 2002 que adiciona el artículo 207 -2 al Estatuto Tributario (numeral 6).	Exención de renta en nuevas plantaciones forestales incluida la guadua según la calificación que expida la autoridad ambiental competente.
	Ley 139 de 1994	<p>Certificado de Incentivo Forestal CIF para reforestación: reconoce un porcentaje de los costos de establecimiento y mantenimiento como reconocimiento a las externalidades positivas de las plantaciones protectoras – productoras y del mantenimiento del bosque natural.</p> <p>a. El setenta y cinco por ciento (75%) de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies autóctonas, o el cincuenta por ciento (50%) de los correspondientes a plantaciones con especies introducidas, siempre y cuando se trate de plantaciones con densidades superiores a 1.000 árboles por hectárea. Cuando la densidad sea inferior a esta cifra, sin que sea menor de cincuenta árboles por hectárea, el valor se determinará proporcional por árbol.</p>

		<p>b. El cincuenta por ciento (50%) de los costos totales netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo hasta el quinto año después de efectuada la plantación.</p> <p>c. El sesenta y cinco por ciento (65%) de los costos totales en que se incurran durante los primeros cinco años correspondientes al mantenimiento de las áreas de bosque natural que se encuentren dentro de un plan y establecimiento comercial.</p>
	<p>Parágrafo del Artículo 253 del Estatuto Tributario Decreto 900 de 1997</p>	<p>Certificado de Incentivo Forestal (CIF) para conservación: El Certificado de Incentivo Forestal (CIF), creado por la Ley 139 de 1994, también podrá ser utilizado para compensar los costos económicos directos e indirectos en que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos como reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de estos.</p> <p>El Decreto reglamenta este incentivo establece las áreas, procedimiento y monto.</p>
		<p>Incentivos del nivel territorial para la reforestación y conservación de bosques:</p> <p>Los municipios a través de sus Concejos y mediante acuerdos pueden otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinan partes del área de su propiedad rural o suburbana a la conservación de ecosistemas para la protección ambiental y de los recursos naturales. Los mecanismos y montos tarifarios objetos de ese incentivo son definidos de manera autónoma por los Concejos Municipales.</p>

En este sentido, y en concordancia con las actividades de fomento del ecoturismo en el Sistema, se apoyó al Viceministerio de Ambiente en la formulación y reglamentación de este tipo de incentivos. Estos incentivos no sólo fomentan la inversión en la conservación sino también el establecimiento y conservación de áreas protegidas de carácter local y regional.

Es así como la Ley 788 de 2002, de reforma tributaria, contiene una exención del 100% en el impuesto de renta para inversiones en ecoturismo durante 20 años. En Colombia el impuesto a la renta es del 38.5% sobre las utilidades, uno de los más altos

en Latinoamérica, por lo que esta exención busca atraer inversiones en particular para el mejoramiento de la prestación de servicios ecoturísticos, incluidas áreas del Sistema.

Posteriormente, se reglamentó el artículo con la expedición del Decreto 2755 de 2003. Este Decreto contiene los requisitos para acceder a la exención del impuesto, como es la solicitud de un certificado por parte de la autoridad competente; en caso de que correspondan a áreas del Sistema o sean Reservas de la Sociedad Civil la certificación la expedirá la Unidad. A su vez establece que sea el MAVDT quien emita a través de acto administrativo, la forma y requisitos para la solicitud de la acreditación, y que el MAVDT con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quienes establezcan los criterios de los servicios ecoturísticos.

Con base en el Decreto, se inició un trabajo al interior de la Unidad con el fin de definir los criterios técnicos para la certificación, los cuales se concertaron con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el MAVDT. Se expide la Resolución 118 de 2005, en la que se establecen los criterios generales a los que deben sujetarse las diferentes actividades o servicios de ecoturismo y la resolución 890 de 2005 que establece la forma y requisitos para solicitar ante las autoridades ambientales competentes la certificación, y los formularios respectivos, según lo establecido en el Decreto 2755 de 2003.

4.6. Otras iniciativas

A. Modificación a la subcuenta del FONAM

El nivel de eficiencia en la ejecución y administración de los recursos es un factor determinante de la capacidad de sostenimiento financiero de una entidad. La Unidad ha identificado dos factores de manejo administrativo y presupuestal que han afectado su capacidad de manejo eficiente.

En primer lugar, los recursos propios de la Unidad se manejan a través de una subcuenta del Fondo Nacional Ambiental FONAM y la ordenación del gasto del FONAM está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial quien a su vez cuenta con autorización legal para delegarla en el Director General de la Unidad. Sin

embargo, el Director no puede delegarla en los Directores Territoriales lo cual impone una centralización y rigidez a la ordenación del gasto que en la práctica implica una demora innecesaria en los trámites presupuestales y administrativos. En el proyecto de Ley se asigna la ordenación del gasto de la subcuenta del Sistema al director general de la Unidad, quien a su vez puede delegarla en los Directores Territoriales.

En segundo lugar, el FONAM es un fondo de inversión cuyos recursos no pueden destinarse a funcionamiento. Teniendo en cuenta que la asignación de presupuesto nacional para la Unidad ha tenido una reducción real en el periodo 1996-2002, el Sistema depende cada vez más de sus recursos propios para atender necesidades de funcionamiento esenciales. El proyecto de Ley incluye una excepción en la prohibición de destinar recursos del FONAM a funcionamiento para la subcuenta del Sistema.

En este sentido el PFI formuló un proyecto de modificación de la Ley 99 de 1993 que señalaba: *“La subcuenta del FONAM para el manejo de los recursos producto de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La ordenación del gasto de esta subcuenta estará en cabeza del Director General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. PARÁGRAFO 1. El FONAM, no podrá financiar gastos de funcionamiento ni servicio de la deuda, con excepción de las subcuentas del Fondo de Compensación Ambiental y la subcuenta para el manejo de los recursos productos de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales”*.

La propuesta se gestionó en el marco de la Ley 99 de 1993, y luego como propuesta para un proyecto de Ley. En ambas iniciativas se incluía tanto la modificación para que la ordenación del gasto de la subcuenta estuviese en cabeza del Director General de la Unidad y a su vez, que pudiera financiar gastos de funcionamiento de la misma. Con el archivo de la modificación de la Ley, quedó estancado este proceso, aunque el proyecto se encuentra formulado para su reactivación en el momento político y legislativo más apropiado para la Unidad y el MAVDT.

B. Proyecto de Ley del Agua

Teniendo en cuenta que la Ley 812 de 2003, *“por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario”* establece como prioridad en materia de

sostenibilidad ambiental, la promulgación de una Ley Marco del Agua, a través de la cual se desarrolle una política para el manejo integral del agua; el MAVDT inició un proceso para desarrollar la propuesta del Gobierno Nacional.

La Unidad con el apoyo del PFI participó activamente en el proceso de formulación de Ley del Agua, desde sus inicios, en su estructuración hasta los comentarios finales antes de la presentación del proyecto de Ley al Congreso de la República. Los temas analizados de importancia para la Unidad, entre otros, son la legalización de usuarios del agua, la planificación de la gestión del recurso, la inclusión de la Unidad en conjunto con las Corporaciones como autoridad para identificar áreas de interés para la inversión de los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, la incorporación de instrumentos de planificación para diferentes entidades, los cuales determinarán la destinación de recursos dentro del proyecto de Ley del agua, entre otros.

Adicionalmente, a las modificaciones normativas anteriormente señaladas, en el marco de la modificación a la Ley 99 de 1993, y luego en la formulación de la Ley del Agua, se ha intervenido y apoyado el articulado sobre las instancias para cooperación y coordinación entre las Autoridades Ambientales que tienen jurisdicción en una misma cuenca. La falta de coordinación interinstitucional y los conflictos de competencias entre las diferentes entidades encargadas del medio ambiente en Colombia es una de las preocupaciones más grandes de los últimos años.

4.7. Capacidad y fortalecimiento institucional generado

Las propuestas para la reforma legal que garanticen mayores recursos a la Unidad y una distribución más equitativa entre las autoridades ambientales, están en su mayoría sujetas a la agenda del MAVDT y al proceso, en ocasiones lento, de debate en el Congreso de la República. Por tanto, los resultados dependen de aspectos externos y muchas veces no responden a las metas programadas por la Unidad, y en este caso también por el PFI.

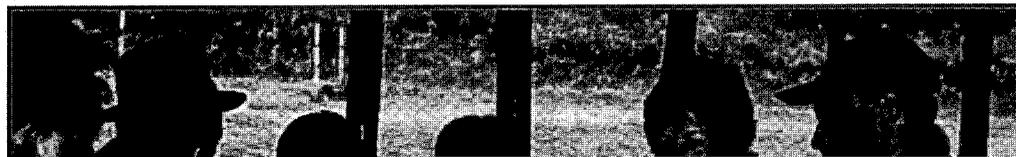
Sin embargo, se ha logrado generar una mayor sensibilización en el MAVDT, Ministerio de Hacienda, DNP, Congreso de la República, y otras instituciones del Estado, sobre la escasez de recursos para la Unidad producto de la Ley 99 de 1993, y por tanto se evidencia interés en continuar el apoyo de los proyectos actualmente en curso que

garanticen una mayor sostenibilidad para la institución y en general para la conservación de las áreas protegidas en Colombia.

A pesar de esto, las propuestas relacionadas con redistribuciones de ingresos e inversión de las Corporaciones en las áreas del Sistema, como las transferencias del sector eléctrico y las tasas por uso de agua, aún tienen poca acogida, lo cual se refleja en el poco apoyo legislativo en el Congreso por parte de los representantes de las Corporaciones para estas iniciativas.

Es importante resaltar que si el país quiere garantizar los beneficios ambientales, económicos y sociales, de las áreas protegidas en el marco de un Sistema Nacional Ambiental, los instrumentos económicos y financieros existentes en la Ley 99 deberán ser ajustados de tal forma que garanticen equidad entre las instituciones frente a los beneficios que generan su gestión.

En cuanto al fortalecimiento de la Unidad para asumir estos temas una vez concluya el PFI, vale la pena resaltar que funcionarios siempre acompañaron las discusiones en el Ministerio. El actual Coordinador del Grupo Jurídico de la Unidad fue uno de los consultores del Programa.



CAPÍTULO 5

Agua como recurso
articulador para
la gestión de la
conservación



La contribución del Sistema a la oferta hídrica del país representa también un potencial económico para la sostenibilidad financiera de la Unidad y de su gestión en conservación en la medida en que se reconozcan los beneficios generados por la producción y conservación del agua. Esto se constituye en una herramienta valiosa para establecer esquemas de manejo que, a partir de la internalización de beneficios, garanticen la conservación haciéndola económica y socialmente viable.

En el caso particular de las cuencas hidrográficas, el agua aparece como un conector físico entre la demanda y la oferta geográfica de recursos naturales, evidenciando diversas interrelaciones entre usuarios de estos recursos y de los servicios ambientales asociados a ellos. Así, interacciones campo-ciudad, cuenca-irrigación, cuenca-hidroeléctrica, pueden ser objeto de instrumentos y mecanismos de mediación entre beneficios captados por los usuarios y recursos invertidos en la cuenca para garantizar la sostenibilidad del agua y sus servicios ambientales⁴⁴.

En este contexto, el PFI busca diseñar y establecer diferentes herramientas y esquemas de manejo del agua que reconozcan las funciones de protección y conservación de las áreas protegidas, contribuyan a la inversión en conservación y fomenten la participación y articulación de actores alrededor del manejo del agua. En la anterior sección se analizó la dificultad de tramitar modificaciones legislativas que transfirieran recursos de las Corporaciones a la Unidad. Los acuerdos de agua surgieron en parte como un instrumento de articulación de recursos financieros, dadas las restricciones jurídicas existentes.

44 Riascos, Contribución al Ordenamiento de Usos y Destino de la Tierra Rural en la Zona Andina de Colombia” en Planificación Ambiental y Ordenamiento Territorial.

El énfasis es el desarrollo de acuerdos y convenios con otros actores que permitan implementar esquemas de manejo del agua que respondan de una manera más apropiada a las condiciones de degradación que se presentan en las áreas protegidas y garanticen la conservación del recurso. Para esto, se acompañaron a algunos parques en el desarrollo de instrumentos y sistemas de manejo del agua, así como en la gestión y negociación con otras autoridades ambientales, entidades públicas, instituciones privadas, organizaciones sociales y comunitarias, con el fin de generar alianzas y establecer convenios y acuerdos institucionales y sociales que permitan realizar la gestión en protección y conservación del agua.

Es una herramienta nueva que sólo se había explorado teóricamente en la Unidad pero que no se ha llevado a la práctica, por lo que la línea base de la misma no tiene casos en particular, ni normatividad asociada ya que son acuerdos voluntarios. En este sentido el PFI tiene todo un campo por explorar así como evaluar la factibilidad de su implementación.

El objetivo del programa frente al tema hídrico fue entonces fortalecer la capacidad de la Unidad para promover esquemas/modelos de manejo del agua en las áreas, que a partir del reconocimiento de los valores y servicios ambientales asociados a la producción y conservación del agua, contribuyan a la sostenibilidad financiera de la conservación. Así mismo, se quería convertir el agua en un elemento articulador entre actores sociales e institucionales, para tejer alianzas alrededor de la conservación y generar acuerdos concretos de ordenamiento territorial.

Por estas razones fue necesario buscar un esquema de gestión e inversión, que a partir de un acercamiento entre los diferentes grupos de actores presentes en una cuenca articule voluntades, iniciativas y recursos financieros, y permita realizar acciones de gran impacto para la conservación, que beneficien al mayor número posible de pobladores. Se trata de repartir los costos de la conservación -que quienes se benefician de las acciones de conservación participen también en su financiación, y de asumir la función social de la conservación en toda la cuenca.

Aunque inicialmente esta propuesta de trabajo en cuencas hidrográficas estaba planteada como una estrategia de gestión para las áreas protegidas con el fin de congregar actores diversos y promover la inversión de recursos en acciones concertadas de

conservación, en cada uno de las experiencias se dio paso a procesos de generación de acuerdos de ordenamiento ambiental del territorio, dentro del enfoque de ordenamiento y manejo de cuencas bajo los preceptos del Decreto 1729 de 2002.

5.1. Enfoque metodológico para seleccionar, diseñar e implementar la herramienta



La metodología a emplear en las negociaciones alrededor del agua responde a las características y particularidades de cada caso. Sin embargo, se pueden plantear algunos puntos comunes así: documentación sobre el proceso o iniciativa, identificación de los puntos claves, diseño de una estrategia para abordar el tema y la gestión.

- Documentación sobre el proceso
 - Antecedentes
 - Caracterización de la cuenca
 - Aspectos generales
 - Información sobre la demanda y oferta de agua
 - Aspectos socioeconómicos
 - Aspectos ambientales
- Diagnóstico estratégico
 - Identificación y caracterización de actores prioritarios: importancia del

actor en relación con el recurso hídrico y el logro de acuerdos alrededor del mismo, incluyendo las relaciones de poder entre los actores estratégicos.

- Intereses particulares y voluntad política: es necesario identificar cuales son las diversas posiciones de los grupos –institucionales y/o sociales–

de manera que se logre llegar a un acuerdo a partir de una concertación frente a los diferentes intereses. Es necesario además analizar las posibilidades alternas a la generación de un acuerdo por parte de los diferentes actores.

- Espacios de participación

Es importante identificar los mecanismos y espacios de participación –ciudadana, social y comunitaria, identificar las implicaciones que éstos tienen para la formalización de un acuerdo y el tipo de interlocutores, así como los mecanismos de participación establecidos. Este aspecto está además relacionado con el tema de la representatividad; en el momento de definir interlocutores es necesario también tener claridad sobre cuál es la representatividad de los mismos frente a los actores o grupos de interés, y definir así el alcance de las negociaciones⁴⁵.

- Estrategia de acción

- Identificar los puntos débiles y las potencialidades para generar un acuerdo (teniendo en cuenta la información general y técnica, los actores y sus intereses, etc)
- Capacidad de negociación del Parque - Complementariedad programa de sostenibilidad/análisis económico. A partir de este análisis, se define

Una vez desarrollados los anteriores aspectos se diseñó el plan de acción así:

1. Recolección de información general

Un primer paso en la recolección de información son las fichas de caracterización, así como la elaboración de la línea base. Sin embargo, esta información es de tipo muy general, una vez seleccionados los casos e iniciada la gestión con las áreas, será necesario recopilar y analizar información más detallada.

2. Selección de casos piloto

Como segundo paso, es necesario seleccionar las áreas protegidas con potencial hídrico que el subprograma va a apoyar para establecer o fortalecer convenios, acuerdos, o alianzas institucionales o sociales para el manejo y financiación de actividades de protección y conservación del recurso hídrico.

3. Definición de Plan de Acción con las Áreas

Es necesario definir un plan de acción conjunto con el equipo de las Áreas con que se va a trabajar. Este plan debe establecer el tipo de apoyo que va a prestar el proyecto de Holanda y las responsabilidades del Área, las necesidades de información y un cronograma de actividades.

4. Inicio de la gestión

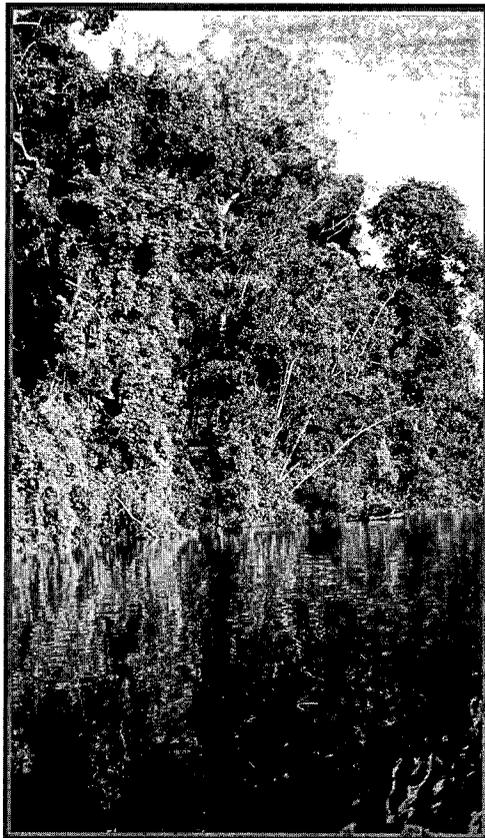
El programa va a trabajar en ambos frentes paralelamente, es decir, al tiempo que se avanza en la revisión y diseño de instrumentos económicos y financieros, se desarrolla el trabajo con las áreas y se gestionan los acuerdos.

La gestión implicó el desarrollo de un marco conceptual y metodológico, su acondicionamiento y orientación finalmente hacia el marco de ordenamiento y manejo de cuencas. A continuación se presenta dicho enfoque y finalmente los logros alcanzados en las diversas cuencas.

5.2. Enfoque de la gestión en cuencas en el Sistema

En términos generales, el esquema propuesto busca generar espacios y mecanismos de participación para la articulación entre las zonas de producción y conservación (oferta) y las zonas de uso (demanda) de recursos naturales con el fin de lograr la ordenación y manejo sostenible de las cuencas a partir de una construcción de una propuesta conjunta de ordenamiento ambiental, y la inversión coordinada y sostenible de recursos.

El ordenamiento y manejo de las cuencas, al igual que el ordenamiento territorial, es una función y responsabilidad pública, entre otras cosas, que busca garantizar que prevalezca el bienestar e interés colectivo sobre el particular. Los procesos de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas



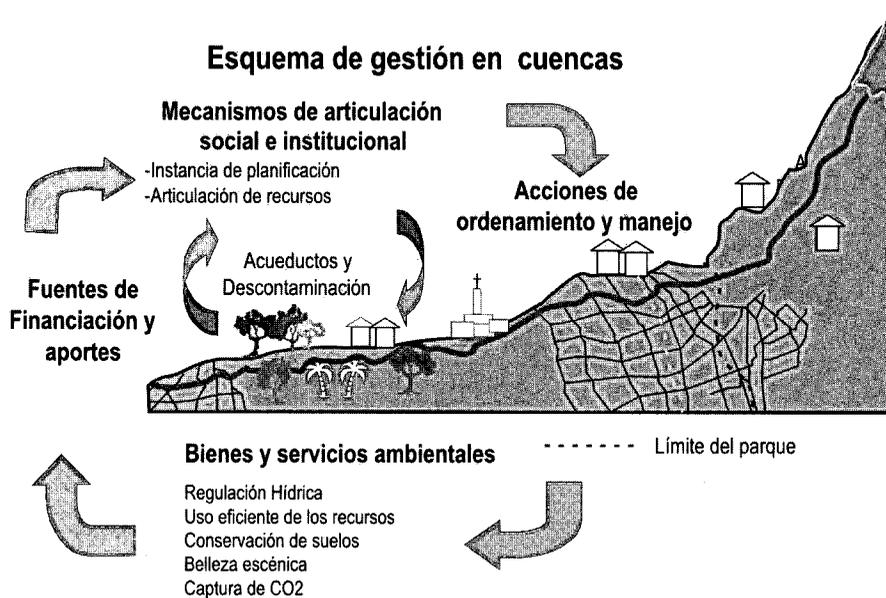
están liderados por las autoridades ambientales, las cuales deben coordinar con otras instituciones públicas y entidades territoriales, para armonizar los diferentes instrumentos de planificación y ordenamiento de los recursos naturales y el territorio en general.

Como la gestión en ámbitos territoriales de cuencas facilita la coordinación entre múltiples actores, unidos en torno a un recurso común que los integra e interrelaciona unos con otros, es fundamental que toda propuesta en tal sentido se haga con la participación activa tanto de las autoridades de las demarcaciones político-administrativas como de las otras variadas autoridades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y otros actores, que intervienen en la regulación y gestión del uso de los recursos naturales, principalmente el agua y los cauces, en la cuenca.

Las autoridades ambientales, la Unidad de Parques y las demás instituciones competentes, han encontrado a su vez que la cuenca es un posible punto de partida para coordinar acciones tendientes a la gestión ambiental. Como resultado de este renovado interés, con el Decreto 1729 de 2002, aparece en forma explícita la intencionalidad de fortalecer y complementar la capacidad de gestión de autoridades ambientales con la creación de estructuras participativas y multisectoriales de coordinación y concertación en el ámbito de cuencas, como un medio de asegurar la participación cada vez mayor de actores nuevos, locales o antes ignorados, en la toma de decisiones sobre aspectos importantes de gestión del agua y de operación de obras hidráulicas de uso múltiple en sus cuencas, así como una forma de tender a realizar acciones de gestión ambiental. A partir de este Decreto, se han generado una serie de reglamentaciones y de lineamientos de política que convierten a las cuencas hidrográficas en un elemento estratégico para la planificación y la gestión ambiental. Este Decreto se constituye en el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, proteger y prevenir el deterioro y a restaurar la cuenca hidrográfica.

Este esquema parte de dos elementos fundamentales: a) la creación de espacios y mecanismos de participación para todos los actores, sociales e institucionales, que faciliten el encuentro y la generación de acuerdos entre los habitantes, usuarios, instituciones y otros actores sociales en torno a la conservación, uso y manejo de los recursos asociados a la cuenca. b) La articulación de recursos de diferentes fuentes que, basada en la premisa de compartir los costos de la conservación y en el principio de eficiencia en la inversión, garantice la financiación de acciones continuas y de alto impacto.

GRÁFICO 3.



La conformación de una instancia participativa es fundamental ya que se constituye en un espacio conjunto de las instituciones y los actores sociales para el análisis y la planificación del uso y manejo de los recursos naturales de la cuenca, y en general, la construcción de acuerdos para el ordenamiento ambiental del territorio. Esta instancia constituida por los diferentes usuarios, habitantes e instituciones, busca generar una responsabilidad compartida para la conservación, a partir del logro de acuerdos sobre el uso y manejo de los recursos naturales, y la coordinación de sus intervenciones e inversiones sobre la cuenca.

Al estar representados las diversas problemáticas e intereses que existen sobre la cuenca y los bienes y servicios asociados a ella, el análisis y las recomendaciones que surjan, serían el resultado de la mediación entre aspectos ecológicos, económicos y socioculturales, teniendo en cuenta las relaciones entre los objetivos de conservación de las áreas protegidas en la cuenca, las medidas de conservación (oferta) y las de uso y manejo de la cuenca (demanda).

De otra parte, es importante generar o fortalecer los diversos mecanismos de participación local, y al interior de cada grupo, en diferentes niveles y espacios formales o informales, que permitan la apropiación del proceso en el largo plazo y alimenten las propuestas de ordenación y manejo desde la base, dando sentido y orientación concreta a las propuestas y al trabajo de la instancia de cuenca.

El otro aspecto fundamental es la articulación de recursos para el desarrollo conjunto del trabajo. En la legislación ambiental actual existen diversas fuentes financieras cuya destinación específica está directamente relacionada con la conservación y manejo de cuencas hidrográficas. La concepción de estos instrumentos responde por lo general a una compensación o retribución orientada a garantizar la permanencia u oferta de los bienes y servicios generados por una cuenca, y de los cuales depende el bienestar de la población y los diversos procesos productivos que se desarrollan.

En la tabla 28, se muestra la existencia de fuentes de financiación, la mayoría de las cuales tienen una destinación específica, que si bien estas destinaciones limitan en alguna medida el tipo de acciones que se pueden desarrollar con dichos recursos, existe una buena complementariedad entre los posibles usos y las áreas especificadas para la inversión de cada fuente.

TABLA 28. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y DESTINACIONES

Fuente de financiación		1. DESTINACIÓN
Tasas retributivas	Art.43 L99	Descontaminación hídrica y monitoreo del recurso
Tasas por utilización de aguas	Art.42 L99	Plan de ahorro y uso eficiente del agua
Tasas compensatorias	Art.42 L99	Renovabilidad del recurso afectado
Tasas de aprovechamiento forestal	Art.220-221 del Dec.2811	Renovabilidad del bosque
Contribuciones por valorización.	Art.46 L99	De acuerdo a la obra que lo cause
Donaciones que hagan las autoridades ambientales, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.	Art.46 L99	De acuerdo a lo que se defina en la donación.
Transferencias del sector hidroeléctrico.	Art.45 L99	CAR: Conservación fuente aportante Municipio: obras del Plan de Desarrollo, con prioridad saneamiento básico y mejoramiento ambiental

Transferencias del sector termoelectrico.	Art.45 L99	Protección del medio ambiente en el área donde está ubicada la planta Municipio: obras del Plan de Desarrollo, con prioridad saneamiento básico y mejoramiento ambiental
Recursos municipales para agua potable y saneamiento básico* Sobretasa ambiental del predial.	Ley 715 Art.44 L99	Inversiones en agua potable y saneamiento básico Inversión de las CAR en medio ambiente
Recursos municipales y Departamentales para compra de predios abastecedores de acueductos. Aporte de distritos de riego.	Art.111 L99 Parágrafo Art.111 L99	Adquisición de predios de importancia estratégica para el abastecimiento de agua Adquisición de predios de importancia estratégica para el abastecimiento de agua
Inversión del 1% de la inversión de proyectos que involucren el uso del agua	Parágrafo del Art.43 L99	Preservación de la cuenca hidrográfica
Recursos del Fondo Nacional de Regalías destinado a medio ambiente		

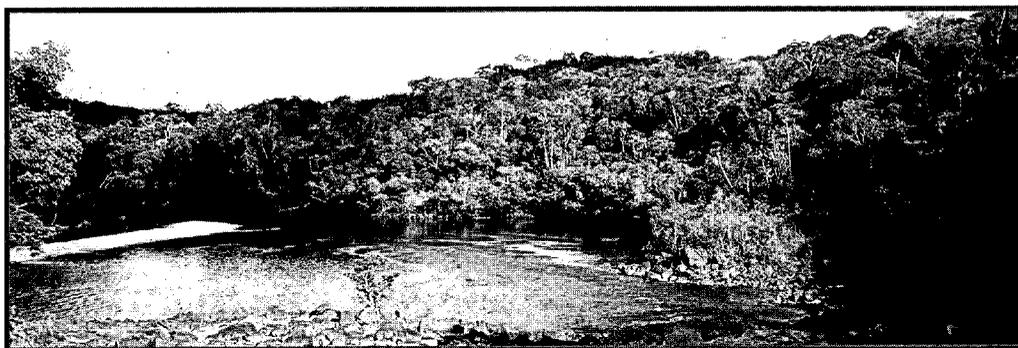
La existencia de múltiples fuentes, la mayoría de ellas con destinación ya establecida, de alguna manera advierte sobre la necesidad de articular los recursos existentes para la inversión en cuencas. Ante las múltiples acciones que demanda la ordenación y manejo sostenible de una cuenca, es necesario compartir y articular responsabilidades, competencias y fuentes de recursos de las diferentes instituciones, así como del sector privado y de las iniciativas de gestión de las organizaciones sociales. De esta manera, se pueden cubrir varios frentes de trabajo complementarios y así, hacer más eficiente la inversión de recursos.

En ese contexto, la gestión en cuencas promueve la inversión coordinada e integral de recursos por parte de los diferentes actores públicos y particulares, a partir de una planificación y ejecución de acciones complementarias sobre el territorio, que se realicen en los lugares y en el tipo de acciones que generen el mayor impacto sobre la cuenca y sus pobladores.

Además de las fuentes de recursos mencionados, que corresponden a recursos contemplados actualmente en la normatividad, es factible gestionar otro tipo de recursos que apoyen el trabajo en cuencas. Por ejemplo, una de las principales estrategias de la Unidad de Parques Nacionales es impulsar sistemas sostenibles para la conservación, que contribuyen a la ordenación y manejo de las zonas de amortiguación de las Áreas Protegidas, que por lo general son las zonas medias de las cuencas. Por ello, es necesario buscar la forma de incentivarlos, buscando recursos que ayuden a financiar los costos de la reconversión productiva.

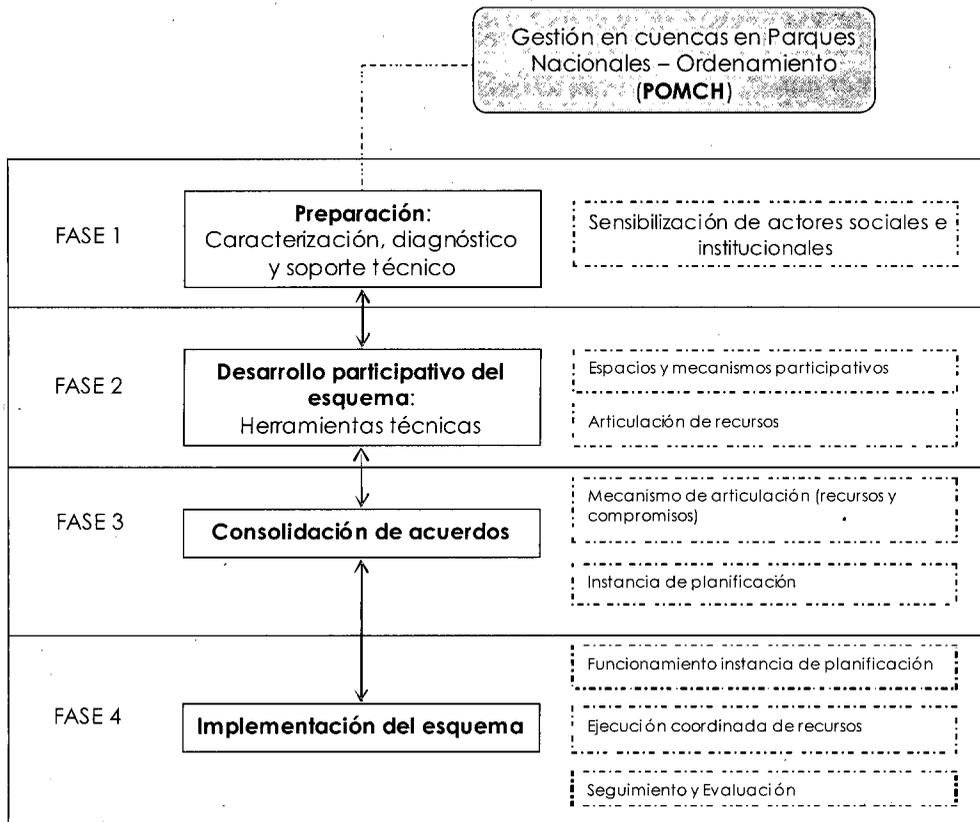
También existen otras posibilidades de financiación contemplados en la normatividad, como los incentivos tributarios; por ejemplo, los descuentos al impuesto predial que pueden otorgar las entidades territoriales a predios que adelanten acciones de conservación.

5.3. Proceso metodológico de gestión en cuencas



El esquema de trabajo consta de cuatro fases, que aunque se presentan en una secuencia lógica, en la práctica pueden superponerse y desarrollarse en diferentes momentos. En la práctica, las fases 2 y 3 están muy relacionadas, sin embargo se separan para hacer énfasis en la necesidad de concretar y formalizar los acuerdos a los que se lleguen.

GRÁFICO 4. PROCESO METODOLÓGICO PARA LA GESTIÓN EN CUENCAS



FASE I: PREPARACIÓN

Proceso de organización de la administración: Todas las etapas sólo pueden realizarse, consolidarse y perdurar en el tiempo sobre la base de la existencia de un adecuado sistema de administración, registro de actores, contabilidad, contraloría, fiscalización, etc. Este sistema de administración para el caso específico de la Unidad de Parques, es la conformación y reglamentación de la comisión conjunta. A partir de la creación de este organismo administrativo y designado por Ley según el Decreto 1729/02 y el Decreto 1604/02, es posible iniciar con la creación de algún organismo de gestión del agua por cuenca.

Para iniciar el proceso, es conveniente la realización de campañas de concientización y sensibilización utilizando todos los medios de comunicación disponibles para ex-

plicar a los actores que intervienen en la gestión y el aprovechamiento del agua de una cuenca la necesidad y conveniencia de la creación de una entidad que articule sus esfuerzos. También sirve de etapa de recopilación de información disponible, de identificación de conflictos y de acopio de bibliografía. Al respecto, es conveniente determinar en esta etapa inicial: qué entidades operan en la cuenca, cuáles de ellas distribuyen el agua, cómo realizan las mediciones para la distribución, si tienen registros de calidad de agua, si disponen de programas de emergencia, y, en general, cómo y con qué recursos operan los sistemas hídricos existentes.

FASE II: DESARROLLO PARTICIPATIVO DEL ESQUEMA

Para avanzar hacia un trabajo conjunto, es necesaria la generación de confianza entre las diferentes partes. La confianza se construye a partir de un trabajo en el que se participa, se ven representados los intereses, y en el que se generan mecanismos claros y transparentes de planificación y toma de decisiones. En ese sentido, los métodos y formas de trabajo son de gran relevancia.

Para establecer un relacionamiento con los diferentes actores presentes en la cuenca hay que realizar una gestión en diferentes escalas y niveles de participación, es fundamental encadenar los trabajos realizados en los diferentes niveles, de manera que las decisiones estén construidas de abajo hacia arriba. La propuesta de ordenamiento y manejo de la cuenca debe partir del ámbito de acción inmediata de los habitantes de la cuenca y estar soportada en procesos sociales. Igual de importante es que exista el compromiso y la voluntad de instituciones que la respalden, apropien e incorporen a su gestión institucional.

Adicionalmente, uno de los aspectos claves es lograr que los diferentes actores perciban la cuenca de manera integral, y con ello, consideren los efectos que su manera de usar los recursos generan sobre la cuenca y sobre otros usuarios de ésta. En la medida en que se evidencie que las posibilidades de uso actual y futuro de los recursos naturales, y en especial del agua (demanda), dependen de su conservación (oferta), se facilita la generación de mecanismos colaborativos tendientes a garantizarlos.

La adopción del esquema propuesto para la gestión en cuencas es ante todo un ejercicio pedagógico, en la medida que implica un cambio de actitud frente a la forma

de hacer gestión, de concebir la participación, y especialmente, de realizar un trabajo conjunto a partir de la coordinación institucional y de compartir responsabilidades entre sociedad y Estado.

Debe haber además, un proceso de consolidación operativa de actores, en donde se tiene como meta asistir a cada actor comprometido en las acciones de gestión y aprovechamiento del agua para asegurarse que cumpla adecuadamente con sus funciones. Por ejemplo, se debe apoyar a la organización u organizaciones de usuarios agrícolas, de servicios de agua potable y saneamiento, de uso minero, de pesca, de recreación y, en general, a todos los actores que de alguna manera tienen algún grado de influencia en la gestión y el aprovechamiento del agua en la cuenca para que lo hagan utilizando las mejores prácticas disponibles. En este trabajo también se debe incluir el apoyo que requieren los gobiernos locales, los ministerios, las entidades de regulación de servicios públicos, y las organizaciones no gubernamentales, entre otros.

FASE III: CONSOLIDACIÓN DE ACUERDOS

La forma de obtener resultados a partir de este esquema, es obtener la legalización de las acciones, que puedan adquirir progresivamente mayor jerarquía. Esta "legalización" puede iniciarse por un simple acuerdo entre las partes para realizar un proyecto de interés común; a la larga, el objetivo final del proceso, es que el sistema de gestión del agua en el ámbito de la cuenca, adquiera consolidación organizacional y tenga atribuciones claramente identificables para el adecuado desempeño de sus funciones (competencias, cobranzas, vigilancia, etc.), sea en forma directa o como entidad coordinadora de acciones de organismos responsables. Hay varias formas de legalización de acciones parciales que tienden a la gestión del agua en el ámbito de cuencas, entre ellas, la creación de acuerdos o convenios administrativos que crean proyectos y programas especiales y funciones asignadas a los diferentes actores sociales e institucionales, los que legalizan sus acciones bajo modalidades de acuerdos, convenios, reglamentos y otras directivas.

El mecanismo más sencillo, en términos operativos, para realizar acciones conjuntas y articular recursos es el desarrollo de convenios específicos enmarcados en un convenio marco de cooperación. Bajo la figura de convenio, se pueden realizar las acciones

priorizadas en el comité directivo del convenio (que puede ser la misma instancia de cuenca), definiendo las responsabilidades y aportes humanos, logísticos y financieros de cada una de las partes, así como la metodología de trabajo.

FASE IV: IMPLEMENTACIÓN

Existiendo una base mínima de compromisos y acuerdos entre los actores que conforman una alianza establecida, sobre lo que desean realizar en forma coordinada en la cuenca, es necesario evaluar y diagnosticar la situación existente. Este proceso, que puede ser definido como procedimiento de gestión para el desarrollo sostenible (Dourojeanni, 2000), requiere la participación de un equipo interdisciplinario. Se debe fomentar el debate público entre los actores sobre los temas a ser abordados. En este proceso es particularmente útil el uso de sistemas de información geográfica y, en general, de todas las técnicas disponibles para describir lo que ocurre en la cuenca, quiénes son los afectados y responsables, y qué costos y beneficios tiene la puesta en marcha de los programas de acción.

Es clave además, que los compromisos que se establezcan queden reflejados en los instrumentos de planificación y los planes de gestión de las diferentes partes. Así, en el caso de las Corporaciones, debe quedar contemplado en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) y en los Planes de Acción Trianual (PAT), en el caso de los entes territoriales, en sus planes de desarrollo, en el caso de otras instituciones en sus planes operativos.

Los planes son estrategias escritas y las estrategias se presentan en forma de programas de trabajo o proyectos debidamente sustentados y financiados; la planeación como proceso no termina nunca una vez que se ha iniciado, de ahí que ésta debe traducirse en un sistema ordenado y sistemático de trabajo, así como en la construcción de un sistema de información, que facilite la toma de decisiones con participación de múltiples actores. Las etapas de identificación de actores, sus criterios, problemas y objetivos, la construcción de escenarios compartidos por los actores, la evaluación de la situación existente, los diagnósticos y la identificación de obstáculos y restricciones, suministran los elementos para calcular costos y beneficios, así como para diseñar estrategias y elaborar el plan. El plan es un elemento que sirve para comunicar

las intenciones de ejecución de acciones y coordinar aquellas que así lo requieran, incluyendo la sustentación económica y financiera de cada proyecto. Es importante recalcar que todo este proceso se hace en el marco del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica POMCH.

5.4. Experiencias de la estrategia sobre cuencas

El trabajo en cuencas como mecanismo de trabajo participativo y articulación de recursos, hacia la gestión e inversión en cuencas que contribuya a la conservación de las áreas protegidas y a garantizar la oferta hídrica. El apoyo se desarrolló en: río Piedras (PNN Puracé), río Palo (PNN Nevado del Huila), río Aracataca (PNN Sierra Nevada de Santa Marta), río Cane-Iguaque (SFF Iguaque) y río Cali (PNN Farallones). En la siguiente tabla se detallan los resultados obtenidos para estas cuencas.

TABLA 29. RESULTADOS EN LAS DIFERENTES EXPERIENCIAS DE LA ESTRATEGIA SOBRE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Cuenca del río Piedras (PNN Puracé)

- Pacto Social entre indígenas, campesinos y propietarios de la parte alta de la cuenca: principios de relacionamiento para la convivencia armónica y la conservación de la cuenca del río Piedras y su área de influencia, firmado en octubre de 2002.
- Convenio de cooperación institucional entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), las alcaldías de Popayán y Totoró, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán, la Fundación Río Piedras y la Unidad para la “cooperación técnica, administrativa y financiera para la planificación, ordenamiento y conservación de la cuenca del río Piedras y el establecimiento de un esquema de gestión e inversión sostenible, de manera concertada con las organizaciones sociales”, firmado en diciembre de 2003.
- Esquema de trabajo conjunto entre grupos sociales e instituciones.
- Concertación de los objetivos de largo plazo para la cuenca, reflejados en

los objetivos del plan de manejo (las 4 organizaciones sociales, CRC, Fundación Río Piedras y Unidad).

- Creación de un Fondo Municipal con los recursos del Artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para la adquisición de predios de importancia estratégica para la oferta hídrica – Acuerdo de Concejo Municipal de Popayán, diciembre de 2003.
- Modificación y corrección del Acuerdo para su implementación.
- Propuesta para abordar la solución a la problemática de tenencia de tierras, construida entre indígenas y campesinos, con el apoyo de Parques y la Fundación Pro-Cuenca.
- Culminación de la etapa participativa del diagnóstico a partir de la realización de talleres.
- Etapa de prospectiva y obtención de la Evaluación Integral del Territorio y la Construcción de Escenarios Futuros.
- Red de reservas de la sociedad civil de la cuenca, con más de 60 predios inscritos ante el MAVDT.
- Adopción del Comité del fondo cuenta.
- Asesoría para la inversión de los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Recursos iniciales por \$150 millones.

Cuenca del río Aracataca (PNN Sierra Nevada de Santa Marta)

- Firma de un Acuerdo entre del Gobierno Nacional y el Gobierno Indígena para el ordenamiento y Manejo tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta.
- Propuesta de manejo ambiental de la zona plana por parte de los gremios de palma africana y banano, construida con el apoyo de Parques.
- Propuesta de ordenamiento ancestral del territorio, que tiene la cuenca del Aracataca como caso, pero está proyectada para toda la Sierra, actualmente en construcción por parte de la organización indígena Gonawindua Tayrona con

el apoyo del PNN Sierra.

- Propuesta de reconversión productiva de la cuenca media: sector campesino.
- Disposición de los diferentes grupos sociales para trabajar conjuntamente: indígenas, campesinos y agroindustriales.
- El proceso se gesta con el fin de invertir los recursos de inversión forzosa del 1% (Parágrafo artículo 43 Ley 99 de 1993) de los empresarios de la región, que fueron estimados en \$5,000 millones. En el caso del sector bananero se estima un aporte de US\$180.000 anuales.

Cuenca del río Cali (PNN Farallones de Cali)

- Acercamiento con las instituciones involucradas: CVC, DAGMA y EM-CALI.
- Acuerdos hacia la suscripción de un convenio interinstitucional para el trabajo sobre el POMCA del río Cali, con los recursos correspondientes al Artículo 111 de la Ley 99, y recursos de la CVC y Emcali.
- Apoyo para la realización del convenio interinstitucional, estableciendo las condiciones de base, las instancias para su operativización y las alternativas para el manejo de los recursos financieros a través de un fondo.
- Soporte jurídico de la propuesta para la formulación del convenio
- Apoyo en lo económico para la estructuración del modelo hídrico desarrollado por el PNN Farallones de Cali, para esta cuenca.

Cuenca del río Palo (PNN Nevado del Huila)

- Ruta de gestión del PNN Nevado de Huila en la cuenca del río Palo.
- Conformación del Comité de Planificación de la cuenca del río Palo

- Agenda de trabajo del Comité para el desarrollo del POMCH.
- Acompañamiento a iniciativas locales de conservación en varios municipios de la cuenca: Corinto, Miranda, Toribío, Jambaló. Trabajo local amarrado a la gestión en la cuenca, de nivel regional.
- Acercamiento con organizaciones negras.
- Procesos de relacionamiento con la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca.

Cuenca del río Cane-Iguaque (SFF Iguaque)

- Capacitación y acompañamiento en el análisis del contexto en el cual se desarrollaría el proceso de la cuenca, con miras a definir el tipo de gestión a realizar por parte del SFF Iguaque, y la forma de relacionarse y coordinar la gestión con otras entidades.
- Formulación del “Proyecto para el Manejo Diferenciado de la cuenca del río Cane-Iguaque” entre el IAvH, CORPOBOYACA, los municipios de Villa de Leyva, Arcabuco, Chíquiza, Gachantivá, el Consejo Ambiental de Villa de Leyva y la Unidad para el ordenamiento de la cuenca
- Formalización del Convenio de cooperación con CORPOBOYACA y el IAvH para la realización de la fase de diagnóstico y prospectiva del POMCH, que culminará en diciembre de 2005. Este convenio fue realizado por un valor de \$300 millones, con aportes de las tres entidades. Los recursos por parte de la Unidad corresponden al Proyecto GEF-Andes.
- Firma de la Comisión Conjunta con CORPOBOYACA.
- Fase de diagnóstico y prospectiva del POMCH.

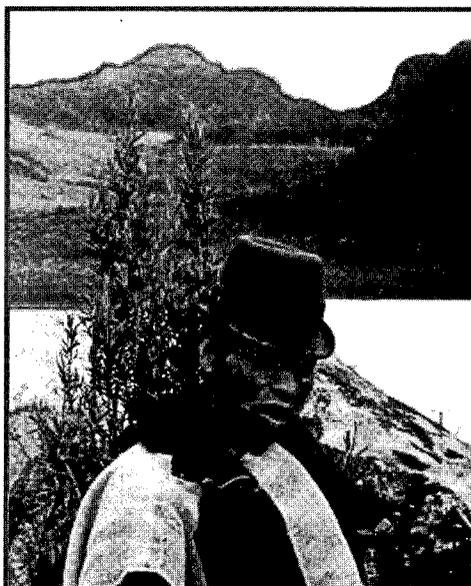
La siguiente tabla presenta los recursos articulados en estos acuerdos:

TABLA 30. RECURSOS ARTICULADOS Y GESTIONADOS EN LOS CONVENIOS DE CUENCA

Cuenca/Area protegida	Monto de recursos articulados	Monto de recursos en proceso de gestión/articulación
Cuenca río Cane – Iguaque	\$300.000.000	-
Cuenca río Palo	-	\$5'000.000.000
Cuenca río Piedras	-	\$150.000.000
Total		5.150.000.000

5.5: Capacidad y fortalecimiento institucional generado

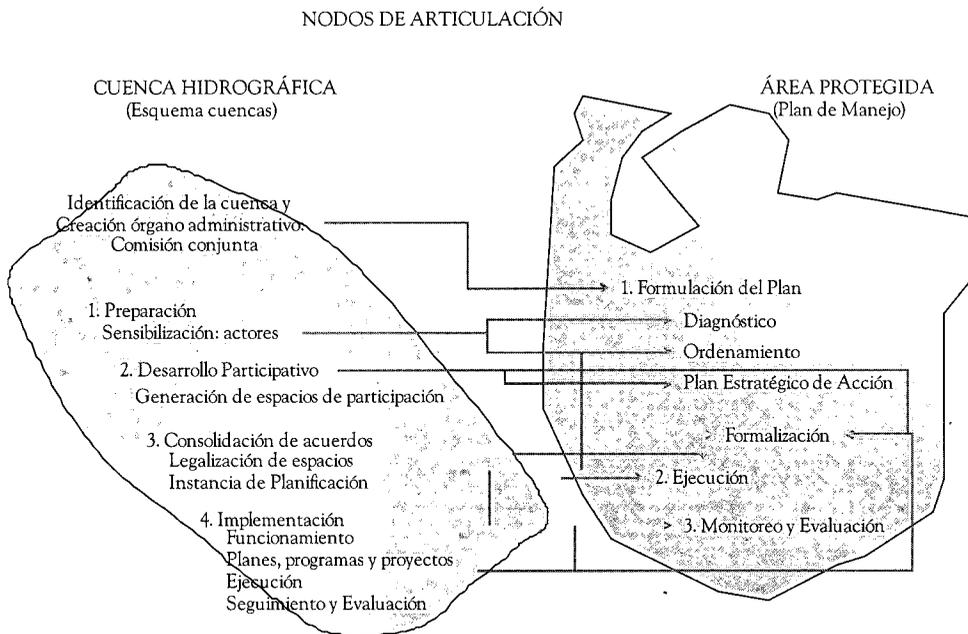
El desarrollo del tema de convenios de cuencas pasó de tener un enfoque desde la sostenibilidad financiera, a un enfoque de ordenamiento y manejo de cuencas el cual, *per se*, está incorporando el componente financiero. Este cambio surge de la necesidad de contar con una estructura homogénea, de común manejo con las Corporaciones, que facilita el desarrollo de los acuerdos dentro del nuevo marco legal generado a partir de la expedición del Decreto 1729



importancia si se tiene en cuenta que el ordenamiento para la Unidad requerirá, en su gran mayoría, de la conformación de Comisiones Conjuntas, según el Decreto 1604 de 2003.

Debido a que el ordenamiento y manejo de cuencas se ha venido constituyendo en un componente integral de la gestión del Sistema, se inicia su incorporación dentro de los planes de manejo de las áreas protegidas. La articulación de los Planes de Manejo y los POMCH se realiza considerando objetivos comunes y la complementariedad de los mismos, y obteniendo como resultado, la construcción de un enfoque, el cual se detalla en el siguiente esquema:

GRÁFICO 5. NODOS DE ARTICULACIÓN DEL ESQUEMA DE PLANES DE MANEJO Y DE ORDENAMIENTO Y MANEJO DE CUENCAS EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS



A partir del año 2005, el ordenamiento y manejo de cuencas entra como componente fundamental del programa de Planeación del Manejo de la Unidad. Bajo este enfoque, se dio continuidad al trabajo desarrollado en tres cuencas: río Piedras, río Cane-Iguaque y río Palo. Adicionalmente, se inició la gestión en tres cuencas más, priorizadas por la Subdirección Técnica para el año 2005: río Blanco (PNN Chingaza), río Cravo Sur (PNN Pisba) y el río Anchicayá (PNN Farallones de Cali). El objeto de la gestión en estas cuencas es el diseño e implementación del esquema de gestión en cuencas, orientado al Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca POMCA.

Actualmente, la gestión sobre la cuenca del río Blanco está en la etapa de constitución de la Comisión Conjunta con la CAR, CORPOGUAVIO y CORPORINOQUIA. En la cuenca del río Cravo Sur se están realizando acercamientos con la Corporación hacia el ordenamiento. En la cuenca del río Anchicayá, cuya Comisión Conjunta ya está constituida con la CVC, se tiene propuesto dentro del comité diseñar una estrategia de sostenibilidad financiera que involucre todas las herramientas de manejo interinstitucional. Hacia el futuro, se espera incorporar este esquema y desarrollar los POMCH en otras cuencas de otras áreas protegidas del Sistema.

Se ha venido generando capacidad instalada en las Direcciones Territoriales y en los Jefes de Parques, los cuales han acompañado de manera permanente la negociación y el trabajo interinstitucional para el manejo integral y el ordenamiento de las cuencas. En particular, los jefes de programa de Farallones, Puracé, Iguaque, Chingaza y Pisba hoy cuentan con una capacidad fortalecida para participar en dichas negociaciones y el conocimiento acerca de la importancia del manejo del recurso hídrico desde la Unidad.

CAPÍTULO 6

Apoyo en actividades
productivas para
generación de recursos
a comunidades del
sistema



La Unidad, como estrategia para controlar la presión ejercida por la población a las áreas protegidas, ha apoyado actividades productivas en las zonas de amortiguación con el fin de generar recursos tanto de autoabastecimiento como adicionales para las comunidades vecinas a las áreas protegidas. El enfoque no sólo se desarrolló a nivel de producción sino también incluyó un alto componente de educación ambiental para garantizar la conservación del patrimonio.

Estas actividades se pueden clasificar en dos tipos: actividades de seguridad alimentaria y actividades para generación de excedentes. Las primeras se apoyaron mediante el Programa Mundial de Alimentos – Ecoandino buscando sustituir monocultivos a policultivos de subsistencia con áreas comunes para la conservación. Los resultados de esta experiencia se reflejan en la vinculación de más de 10.000 familias para el año 2005 en diferentes partes del país, apoyados no solo por el proyecto Ecoandino, sino también por otras iniciativas de cooperación incluida el PFI.

Las actividades de generación de excedentes se orientaron a comunidades en donde la Unidad había logrado acuerdos de conservación de las áreas mediante programas de educación ambiental y prestación de servicios o ventas de productos asociados al ecoturismo. Dado que los visitantes a las áreas generan necesidades de consumo en bienes y servicios, en algunos parques, la presión por satisfacer estas necesidades incentivaron a las comunidades a realizar actividades extractivas o no permitidas en las áreas.

Sin embargo, estas actividades económicas empezaban a presentar señales de poca sostenibilidad permitiendo que las comunidades volvieran a sus antiguas prácticas

de degradación ambiental. En este sentido, la herramienta del “Plan de negocios” daba una oportunidad a la Unidad para apoyar a las comunidades en una etapa inicial de su actividad y a las comunidades la definición de un rumbo claro frente a sus perspectivas económicas.

Esta estrategia también buscó complementar la propuesta de concesiones, buscando fortalecer a las comunidades asociadas al ecoturismo de varios parques, para desarrollar su capacidad de prestación de servicios de tal forma que cuando se implementara el esquema, las comunidades pudieran participar directamente o a través de la contratación de sus servicios con quienes obtuviesen la adjudicación de la concesión.

En general, existían entre cuatro y diez proyectos comunitarios en áreas protegidas con vocación ecoturística, y se percibía otra cantidad no determinada de proyectos potenciales. Dados los recursos limitados del PFI y el desarrollo de otras actividades en ecoturismo se seleccionaron proyectos en los PNN Tayrona, Los Nevados, Amacayacu, Corales del Rosario y el SFF Otún-Quimbaya.

Así mismo, para garantizar continuidad en el esquema, una vez finalice el PFI, se decide desarrollar los planes de negocio mediante el “Programa de Guardaparques Voluntarios” implementando una nueva categoría: “Guardaparque Empresarial Voluntario”, para que acompañen y hagan seguimiento empresarial a los proyectos con el fin de desarrollar e implementar los planes de negocios en las comunidades en ecoturismo, aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y ecoproductos, apoyados técnica y metodológicamente por consultores del PFI.

Adicional a las labores de diseño e implementación de planes de negocios, el PFI apoyó actividades puntuales de comercialización local e internacional de productos generados en procesos sostenibles en zonas de amortiguación.

6.1. Metodología desarrollada

Para lograr el diseño y la implementación de las actividades iniciales de los planes de negocios, se desarrolló la siguiente metodología:



A. Divulgación y selección

En este proceso lo que se buscó fue la promoción de la categoría “Guardaparque Empresarial Voluntario” en universidades, entidades de voluntarios, redes sociales y ambientales a nivel nacional e internacional, para lograr que practicantes y voluntarios profesionales participen y se unan al desarrollo social, ambiental y económico de los proyectos productivos comunitarios de las zonas amortiguadoras de los PNN y a su conservación.

Para llevar a cabo este proceso se utilizaron dos estrategias de divulgación, la “general” cuyo enfoque estuvo dirigido a entidades, personas con diferentes perfiles y la “selectiva”, la cual se enfocó en personas con el perfil que la Unidad requiere en la actualidad. Al finalizar se contó con el apoyo de cuatro estudiantes universitarios y cuatro profesionales en las áreas de Ingeniería Industrial, Administración y Mercadeo, Ingeniería Ambiental y Economía que se desplazaron a los parques.

B. Capacitación

Los consultores del PFI capacitaron por un periodo de dos meses a los “Guardaparques

Empresariales” en el desarrollo de Planes de Negocios y su enfoque en el Sistema; también recibieron capacitación en temas institucionales de la Unidad.

Durante esta capacitación se les presentó el material de apoyo desarrollado para las actividades propuestas y se definió un plan de trabajo el cual fue presentado al jefe de cada parque en donde se desarrollaría la labor.

C. Trabajo de campo

Cada uno de los “Guardaparques Empresariales” viajó a los parques asignados para desarrollar la labor entre dos y seis meses. Se realizó una “Guía de Elaboración Planes de Negocios” como soporte al trabajo de los “Guardaparques Empresariales”; el diligenciamiento de esta guía es su producto final esperado (Planes de Negocios). Esta guía se desarrolló mediante dieciséis talleres participativos comunitarios previos para la obtención de información y definición de procedimientos de trabajo conjunto con la comunidad.

D. Apoyo, supervisión y seguimiento a planes de negocios

Los Guardaparques Empresariales presentaron un documento borrador de avance de un proyecto productivo de la zona amortiguadora de cada PNN trabajado, al cual se le hicieron múltiples recomendaciones, observaciones, correcciones y su posterior seguimiento, con el fin de lograr su estructuración y la creación de éste como base más sólida para la elaboración de los otros proyectos productivos.

A su vez, se realizaron las respectivas recomendaciones, correcciones y su posterior seguimiento a los otros documentos borrador de los proyectos productivos faltantes.

E. Ajuste de los planes de negocios e implementación

Con la entrega de los documentos borradores corregidos por parte de los Guardaparques Empresariales, se procedió a perfeccionar cada uno de los capítulos que lo componen y a elaborar aquellos capítulos faltantes como los capítulos de mercado, planes de implementación, supuestos financieros y estados financieros (flujo de caja).

F. Implementación

La meta del PFI era el diseño de los planes de negocios, sin embargo, la existencia de algunos recursos permitió iniciar actividades de implementación de algunos planes. El PFI está apoyando en su último año de ejecución la implementación de seis (6) de los diez (10) Planes de Negocios desarrollados, para sus primeros cuatro (4) meses de ejecución, y creará las bases, estructura y metodología para que la Unidad de Parques implemente los cinco (5) años proyectados restantes.

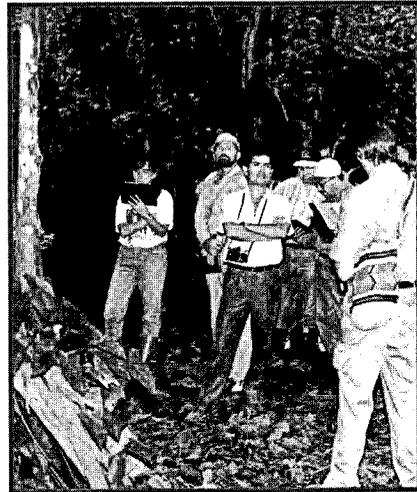
Estos seis planes se seleccionaron siguiendo criterios de viabilidad empresariales, ambientales, y sociales, para obtener resultados en el corto plazo. Los planes con implementación son:

1. ASDEGUÍAS. PNN LOS NEVADOS
2. INTERPRETES SAN MARTÍN DE AMACAYACU. PNN AMACAYACU
3. INTERPRETES MOCAGUA. PNN AMACAYACU
4. ARTESANÍAS TIKUNA. PNN AMACAYACU
5. FRUTAS TIKUNA. PNN AMACAYACU
6. ARRITAYRONA. PNN TAYRONA

6.2. Diseño de planes de negocios

Para obtener los planes de negocios se desarrolló material general y específico para cada área y más de 200 talleres con comunidades durante los tres años. La meta del PFI era la de diseñar seis planes de negocios pero se elaboraron diez.

El PFI diseñó la “Guía elaboración Plan de Negocios” como soporte al trabajo esperado entre los “Guardaparques Empresariales” y los proyectos comunitarios productivos de los Parques. El diligenciamiento de esta guía fue el primer borrador del documento Plan de

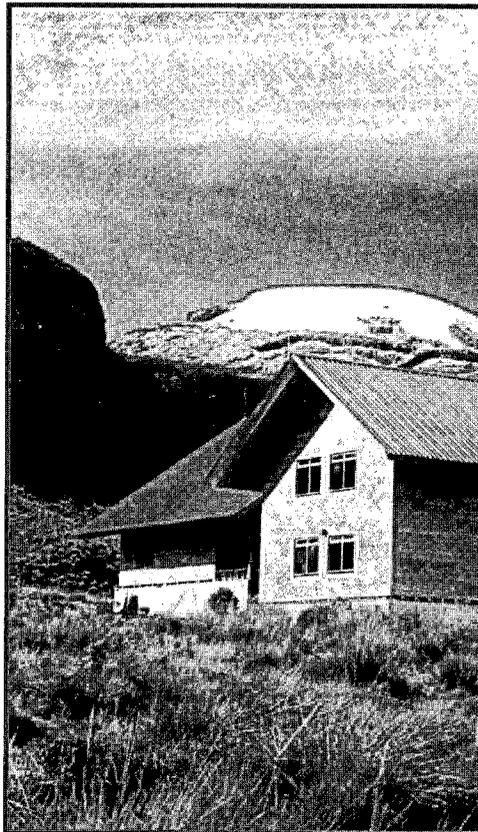


Negocios. El PFI diseñó, estructuró y perfeccionó el proceso y la metodología para la elaboración de los Planes de Negocios. A su vez, se realizaron dieciséis (16) talleres comunitarios participativos Como soporte para el diligenciamiento esta “Guía Elaboración Plan de Negocios”. A continuación se hace un breve resumen de cada plan de negocios que se diseñó.

6.2.1. Asociación ASDEGUÍAS

ASDEGUIAS presta servicios en información y sensibilización ambiental a los visitantes que ingresan al PNN los Nevados. Es la única Asociación del país legalmente constituida que presta servicio de guía especializada en alta montaña por medio de 39 guías, todos con tarjeta profesional con una trayectoria de más de 12 años de experiencia.

Presta sus servicios en el Parque Los Nevados con dos sistemas operativos estructurados por temporada, realizando recorridos a los visitantes divididos por senderos ecológicos, brindando interpretación, orientación e información de los diferentes ecosistemas. Tiene convenios con entidades como el Sena, Acopi y la Asociación de Turismo, con el fin de capacitar y actualizar a sus asociados.



Las tendencias del mercado demuestran un incremento positivo a través de los años, respaldado con el 57% de incrementos en el ingreso de visitantes al parque en el año 2004 con respecto al año 2003.

El mercado objetivo está valorado en \$ 356.150.600 en el año 2004, constituido por agencias de viajes, instituciones educativas, personas naturales, deportistas de aventura; el mercado potencial se centra en turistas que vienen de Medellín, Cali y Bogotá principalmente. Se estima que el mercado objetivo tenga un incremento del 15% para próximos años debido a las condiciones de seguridad y la consolidación del Eje Cafetero como segunda región turística de Colombia.

El VPN del plan, con una tasa de descuento del 20% a cinco años proyectados, fue

de \$82'315.364 con todos los supuestos financieros, parámetros y estrategias tenidas en cuenta en el Plan de Negocios.

Actualmente la asociación impulsa sus servicios en medios de comunicación como prensa, revistas y volantes; para el año 2005 se planean estrategias de mercadeo orientadas al sector empresarial con el fin de ampliar sus posibilidades de crecimiento en el mercado. Estas estrategias incluyen la posible organización para presentarse a la concesión de los servicios ecoturísticos en el parque solos o en conjunto con otras empresas, o prestar sus servicios al operador seleccionado para la concesión.

ASDEGUIAS no tiene competencia directa, abarca el 95% del total del mercado dentro del Parque de los Nevados y un 50% de la zona cafetera; el mercado restante, son informadores que no cuentan con tarjeta profesional. La meta de la Asociación para los próximos dos años (2005-2006) es agremiar a todos los guías de turismo de Caldas.

6.2.2. Asociación de Interpretes SAN MARTIN DE AMACAYACU

La “Fundación Morüapü de la Selva” es una organización indígena comunitaria, con sede en la comunidad Tikuna de San Martín de Amacayacu; al sur del departamento del Amazonas en el área protegida del PNN Amacayacu que trabaja por el beneficio social de sus integrantes, sus familias y toda su comunidad. La comunidad de San Martín de Amacayacu es uno de los principales atractivos turísticos de la zona y es la comunidad con tradiciones más conservadas.

Cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector ecoturístico y etnoturístico en la región, con intérpretes ambientales locales de la Etnia Tikuna capacitados y conocedores de su cultura tradicional.

Se especializa en la prestación de servicios ecoturísticos a turistas nacionales y extranjeros, colegios, organizaciones empresariales, visitantes de la tercera edad, investigadores, realizadores de medios y deportistas entre otros.

Dentro de los servicios ofrecidos se encuentran la interpretación ambiental en senderos ecológicos, narración de historias ancestrales, visitas guiadas a los principales sitios turísticos de la región, observación de fauna y flora, recorridos nocturnos, pesca

deportiva y artesanal, talleres de tejido, cerámica y pintura tradicional, alojamientos, áreas para camping y cambuches, representaciones teatrales y danzas tradicionales, gastronomía local y etnobotánica.

“Morüapü”, en diciembre de 2004, contaba con 21 intérpretes ambientales certificados por la Unidad, presta guías por once senderos al interior del Parque Amacayacu; tiene una capacidad de acomodación para 50 visitantes en alojamientos tradicionales y una casa para 16 visitantes. Es la única organización comunitaria prestadora de servicios ambientales legalmente constituida y reconocida a escala local.

La Fundación planea para los próximos cinco años aumentar su capacidad de atención al cliente, por medio de inversiones en infraestructura, equipos de transporte, capacitación y ampliación de su portafolio de servicios. Desea realizar convenios y alianzas estratégicas con otras organizaciones como el Concesionario de Servicios Ecoturísticos del Parque Amacayacu, hoteles, agencias de viajes y operadores turísticos.

Para cumplir con sus metas se proyectó una inversión de \$65'000.000 en un periodo de 5 años. El VPN del plan, sin tener en cuenta los acumulados del flujo de caja con una tasa de descuento del 20% a cinco años proyectados, fue de - \$15.557.499 y la TIR de -3% con todos los supuestos financieros tenidos en cuenta. El VPN, teniendo en cuenta los acumulados del flujo de caja, con una tasa de descuento del 20% a cinco años proyectados, fue de \$83.437.565 y la TIR de 52% con todos los supuestos financieros tenidos en cuenta.

6.2.3. Asociación de Intérpretes MOCAGUA

La “Asociación de Intérpretes Ambientales Selva Amiga” es una organización comunitaria indígena de la etnia Tikuna, que asocia a trece intérpretes ambientales de la comunidad de Mocagua, para la prestación de servicios ecoturísticos a visitantes nacionales y extranjeros, que visitan el área protegida del PNN Amacayacu y sus atractivos aledaños.

Cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector ecoturístico y etnoturístico en la región, con intérpretes ambientales locales de la Etnia Tikuna capacitados y conocedores de su cultura tradicional.

Se especializa en la prestación de servicios ecoturísticos a turistas nacionales y extranjeros, colegios, organizaciones empresariales, visitantes de la tercera edad, investigadores, realizadores de medios y deportistas entre otros.

Dentro de los servicios ofrecidos se encuentran la interpretación ambiental en senderos ecológicos, narración de historias ancestrales, visitas guiadas a los principales sitios turísticos de la región entre ellos la Isla Mocagua (posee ecosistemas especiales y endémicos, lagos, zonas de pantano y especies de caimanes como el caimán negro y babilla) observación de fauna y flora, recorridos nocturnos, pesca deportiva y artesanal, talleres de tejido, cerámica y pintura tradicional, alojamientos, áreas para camping y cambuches, gastronomía local y etnobotánica.

La comunidad de Mocagua es la más cercana al centro de visitantes del PNN Amacayacu, y tiene el mayor promedio de visitantes atendidos y servicios prestados, en comparación con las demás comunidades de su zona amortiguadora.



La Asociación planea para los próximos cinco años incrementar su capacidad de atención al cliente, por medio de inversiones en infraestructura, equipos de transporte, capacitación y ampliación de su portafolio de servicios. Desea realizar convenios y alianzas estratégicas con otras organizaciones como el Concesionario de Servicios Ecoturísticos del PNN Amacayacu, hoteles, agencias de viajes y operadores turísticos.

Para el logro de sus metas se proyectó una inversión de \$48'100.000 en un periodo de 5 años. El VPN del plan, teniendo en cuenta los acumulados del Flujo de Caja con una tasa de descuento del 20% a cinco años proyectados, fue de \$52'773,938 y la TIR de 56% con todos los supuestos financieros tenidos en cuenta.

6.2.4. Asociación de Intérpretes MACEDONIA

La “Asociación de Interpretes Ambientales Mūnane”, es una organización comunitaria indígena de la etnia Tikuna, que asocia a once intérpretes ambientales de la comunidad de Macedonia, para la prestación de servicios ecoturísticos a visitantes nacionales y extranjeros, que visitan el área protegida del PNN Amacayacu y sus atractivos aledaños.

Cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector ecoturístico y etnoturístico en la región, con intérpretes ambientales locales de la Etnia Tikuna capacitados y conocedores de su cultura tradicional.

Se especializa en la prestación de servicios ecoturísticos a colegios, organizaciones empresariales, visitantes de la tercera edad, investigadores, realizadores de medios y deportistas entre otros.

Dentro de los servicios ofrecidos se encuentran la interpretación ambiental en senderos ecológicos, narración de historias ancestrales, visitas guiadas a los principales sitios turísticos de la región, observación de fauna y flora, recorridos nocturnos, pesca deportiva y artesanal, talleres de tejido, cerámica y pintura tradicional, alojamientos, áreas para camping y cambuches, danzas tradicionales, gastronomía local y etnobotánica.

“MŪNANE” en Diciembre de 2004, realizaba guías por seis (6) senderos al in-

terior del PNN Amacayacu, con capacidad de acomodación para 50 visitantes en alojamientos tradicionales.

La comunidad de Macedonia donde reside la Asociación, es uno de los principales atractivos turísticos de la zona por ser una comunidad indígena con tradiciones artesanales muy bien conservadas y perfeccionadas.

La Asociación busca fomentar el desarrollo económico y social de manera amigable con el medio ambiente, generando alternativas productivas autosostenibles que promuevan la conservación de la cultura y las tradiciones indígenas.

Para el logro de estos objetivos se ha proyectado una inversión de \$31'100.000 en un periodo de 5 años. El VPN del plan, teniendo en cuenta los acumulados del flujo de caja con una tasa de descuento del 20% a cinco años proyectados, fue de -\$23.216.023 con todos los supuestos financieros tenidos en cuenta.

6.2.5. Asociación de Interpretes PALMERAS

La “Asociación de Interpretes Ambientales Palmeras” es una organización indígena comunitaria, con sede en la comunidad Tikuna de Palmeras, al sur del departamento del Amazonas en el área protegida del Parque Nacional Natural Amacayacu. La Asociación trabaja por el beneficio social de sus integrantes, sus familias y toda su comunidad.

Cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector ecoturístico y etnoturístico en la región, con intérpretes ambientales locales de la Etnia Tikuna capacitados y conocedores de su cultura tradicional.

Se especializa en la prestación de servicios ecoturísticos a turistas nacionales y extranjeros, colegios, organizaciones empresariales, visitantes de la tercera edad, investigadores, realizadores de medios y deportistas entre otros.

Dentro de los servicios ofrecidos se encuentran la interpretación ambiental en senderos ecológicos, narración de historias ancestrales, visitas guiadas a los principales sitios turísticos de la región, observación de fauna y flora, recorridos nocturnos, pesca deportiva y artesanal, talleres de tejido, cerámica y pintura tradicional, alojamientos,

áreas para camping y cambuches, gastronomía local y etnobotánica. Cuenta con un “encierro” de caimanes donde habitan seis especímenes de babilla y caimán negro en rehabilitación, ejemplares rescatados del comercio ilegal de fauna, esta es la única asociación de la zona amortiguadora del PNN Amacayacu que ofrece la posibilidad de apreciar y conocer su ecología.

La “Asociación de Interpretes Ambientales Palmeras” en Diciembre de 2004, contaba con trece interpretes ambientales certificados por la Unidad de Parques, guías ecoturísticas en once senderos al interior y en la zona amortiguadora del PNN Amacayacu, una capacidad de acomodación para 30 turistas, en alojamientos tradicionales y una casa para visitantes.

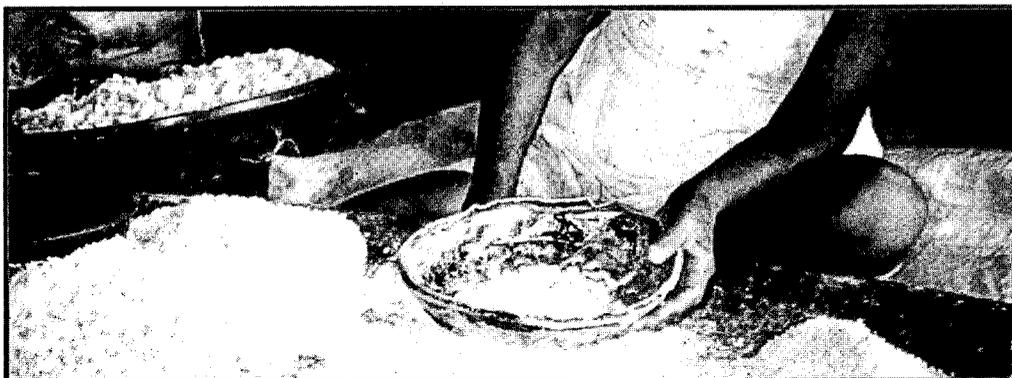
La Asociación planea para los próximos cinco años incrementar su capacidad de atención al cliente, por medio de inversiones en infraestructura, equipos de transporte, capacitación y ampliación de su portafolio de servicios. Desea realizar convenios y alianzas estratégicas con otras organizaciones como el Concesionario de Servicios Ecoturísticos del PNN Amacayacu, hoteles, agencias de viajes y operadores turísticos.

Para el logro de sus metas se proyectó una inversión de \$31'100.000 en un periodo de cinco años. El VPN del plan, teniendo en cuenta los acumulados del flujo de caja con una tasa de descuento del 20% a cinco años proyectados, fue de -\$15.925.092 y la TIR de -11% con todos los supuestos financieros tenidos en cuenta.

6.2.6. Asociación de Productores ARTESANOS

El grupo de artesanos de las comunidades aledañas al PNN Amacayacu asocia a más de 150 familias, aproximadamente 640 artesanos entre hombres, mujeres, niños y ancianos pertenecientes a las etnias Tikuna, Cocama, Yagua, Huitoto; e incluso Inganos y Matapí, estos últimos provenientes de zonas de la cuenca del río Putumayo.

Es un proyecto que planea fortalecer la elaboración y comercialización de productos artesanales a nivel microempresarial, por medio de una sola asociación que integre las cuatro comunidades (San Martín de Amacayacu, Mocagua, Macedonia y Palmeras) que trabajan con artesanías en la zona amortiguadora del PNN Amacayacu, en los próximos 5 años.



Es una organización de naturaleza asociativa conformada por grupos de artesanos consolidados tradicionalmente y con experiencia de más de veinte años en la elaboración de productos artesanales con materiales extraídos del bosque, entre sus productos están tejidos como cestería y mochilas, figuras animales talladas en madera balso y otra gran variedad de tallas en madera Palosangre *Brosimum rubescens*, elementos indígenas de uso cotidiano, entre los cuales se encuentran flechas, canoas, cerbatanas; y los tradicionales elementos realizados en corteza de árbol de Oje *Ficus insipida* llamada Yanchama, con la cual elaboran trajes ceremoniales y pinturas con colorantes totalmente naturales.

Los artesanos de la organización han participado en la “Feria Nacional de Artesanías – Expoartesanías” realizada en Bogotá desde el año 2000. En diciembre del año 2004 fueron ganadores del “Concurso de Artesanos” de la Unidad de Parques.

Se ha proyectado una inversión de \$54.880.000 en un periodo de 5 años, para el alcance de los objetivos propuestos, con una TIR del 35%, sin tener en cuenta los acumulados del flujo de caja. El VPN del plan es de \$23.888.885 con una tasa de descuento del 20%.

6.2.7. Asociación FRUTAS AMAZONICAS

“Frutos de la Selva” es una organización comunitaria de mujeres indígenas, pertenecientes a la etnia Tikuna, con sede actual en la comunidad San Martín de Amacayacu, al sur del departamento del Amazonas en el área protegida del PNN Amacayacu. La organización es una empresa asociativa de trabajo fundada en 1998, como alternativa

productiva, por medio del aprovechamiento de la oferta de frutas de la comunidad. Es reconocida a nivel local y ha participado en encuentros de proyectos comunitarios a nivel internacional, haciéndose acreedora de una mención honorífica (cuarto puesto) en un concurso de proyectos comunitarios de la Amazonía en Iquitos Perú.

Se especializa en la elaboración y comercialización de productos derivados de frutas exóticas de la Amazonía, principalmente el Copoazú *Theobroma grandiflorum* y Arazá *Eugenia estipitata*, y procesos que aporten a la conservación de la cultura étnica y el medio natural que los rodea. Los productos que actualmente elabora la organización son mermeladas, bocadillos, pulpas, conservas y dulces.

La comunidad San Martín de Amacayacu, traslapa sus territorios con la del área protegida del PNN Amacayacu, al sur oriente del trapecio amazónico y limita con territorios del resguardo indígena de Puerto Nariño, al sur de Colombia. Es una región fronteriza de libre comercio con Perú y Brasil.

Actualmente, por medio de la implementación del Plan de Negocios, la organización planea fortalecer el equipo de trabajo aunando esfuerzos con otras dos organizaciones comunitarias de mujeres productoras de derivados de frutos amazónicos, la comunidad Palmeras con diez (10) integrantes y la comunidad Mocagua con 21 integrantes que junto a San Martín de Amacayacu conforman un Equipo de 43 indígenas (85% mujeres), todas capacitadas en procesos de elaboración y manipulación de alimentos.

Para el logro de sus objetivos se proyectó una inversión de \$58.700.000 en un periodo de 5 años, con una TIR del 23%. El VPN del plan es de \$4.078.415 con una tasa de descuento del 20%.

6.2.8. Asociación ARRICTAYRONA

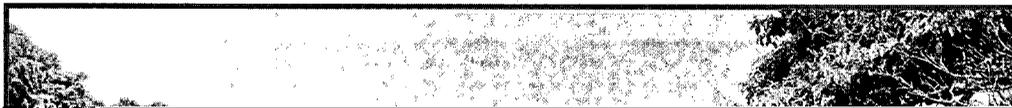
“Arrictayrona” es una Asociación dedicada al transporte de visitantes en el PNN Tayrona, tanto en vehículos motorizados como en equinos. Antes de ingresar a la asociación, la mayoría de sus integrantes se dedicaba a actividades nocivas para la conservación de los recursos naturales, tales como la caza, la tala y la quema de tierras para poder efectuar posteriormente cultivos. Gracias a los programas de formación y capacitación en temas tanto turísticos como ambientales impartidos por instituciones

como el SENA, la Unidad y la Fundación Sila Kangama a los asociados de Arrictayrona, su personal ha logrado involucrar su amplio conocimiento de la zona a actividades de ecoturismo y preservación del medio ambiente. Actualmente está conformada por 26 asociados que se distribuyen en 18 arrieros (manejo de semovientes) y 8 conductores (manejo de vehículos).



El PNN Tayrona, lugar donde presta sus servicios la Asociación, está ubicado al norte del departamento del Magdalena, en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta. Comprende desde Punta Venado en Taganga hasta la desembocadura del río Piedras, abarcando 15.000 hectáreas de territorio (12.000 has. terrestres y 3.000 has. marinas). Hace parte del Sistema de Parques Nacionales desde 1.964, cuando fue declarado Parque Nacional Natural con el objeto de conservar la flora y fauna con fines científicos, educativos, recreativos y estéticos. Constituye uno de los Parques más visitados del país (en los últimos 10 años han ingresado aproximadamente un promedio de 61.400 visitantes anuales entre nacionales y extranjeros). Se caracteriza por la diversidad de organismos marinos y terrestres.

La Asociación planea para los próximos cinco 5 años incrementar su capacidad de atención al cliente, por medio de inversiones en infraestructura, equipos de transporte, capacitación empresarial y ampliación de su portafolio de servicios. Desea realizar convenios y alianzas estratégicas con otras organizaciones como hoteles, agencias de viajes y operadores turísticos, para lo cual diseñará, estructurará e implementará junto con las otras Asociaciones (Ecoturt y Aprestayrona) de la zona amortiguadora del PNN Tayrona un paquete integral de ecoturismo.



ita. Se desarrollaron los diagnósticos de cada una de las asociaciones, encontrando inconvenientes para el manejo de los grupos ya que la mayoría de ellos requerían del desarrollo de actividades previas para fortalecer las comunidades y poder obtener los resultados propuestos; adicionalmente, se redujo el apoyo de campo y la mayoría de las asociaciones no estaban legalmente constituidas, requisito importante para el desarrollo de la actividad, tema que no era claro para todos los grupos.

Ante estas eventualidades se decidió continuar con el proceso del SFF Otún Quimbaya y establecer los lineamientos del documento para las demás áreas, con el fin de estructurar de forma más eficiente los procesos en el momento que se puedan continuar. Los grupos con los cuales se trabajaron fueron:

- Coodema: Organización que hasta finales del 2004 administró parte de los servicios ecoturísticos dentro del área.
- Soledad de Montaña: Grupo de intérpretes ambientales que efectúan su labor en la cuenca alta y media del río Otún.

El fin último del Plan de Negocios es fortalecer a las asociaciones para su participación y en la licitación de la concesión de los servicios ecoturísticos de dicho Santuario. Se identificaron aspectos positivos para el trabajo con estas asociaciones, como fue la disposición de realizar un proceso serio y eficiente, el cual permitió obtener avances como la actualización de sus estados financieros a la fecha y su consolidación. A su vez el grupo de guías se consolidó como una asociación denominada “Soledad de Montaña”, definiendo de esta forma su posición frente al Plan de Negocios que se pretende desarrollar.

Es de destacar que las asociaciones por motivación propia, ya han presentado proyectos para conseguir recursos, lo que demuestra que tienen una visión mas empresarial que permite identificar un proceso autosostenible o que esta en búsqueda del mismo.

El proceso se inició con un diagnóstico de las asociaciones, y como resultado del mismo, se encontraron como puntos vulnerables aspectos organizacionales de determinación de funciones e integración de equipos, desactualización de registros contables, el manejo administrativo, la promoción y divulgación del negocio, el manejo de cuentas de cobro y la información sobre obligaciones tributarias, entre otros.

A su vez, se identificaron aspectos positivos para COOMDEMA como la experiencia en la operación del negocio, la capacitación recibida por el SENA, para operar el negocio y la actitud para el manejo del negocio. El grupo de intérpretes contaba con otros aspectos positivos como son el sentido de pertenencia sobre la labor que están desarrollando, el apoyo de instituciones que manejan parte de la cuenca, que no existe competencia visible y su proyecto cubre una zona de desarrollo más amplia que el SFF Otún-Quimbaya.

Estos puntos detectados, generaron una estrategia de apoyo y fortalecimiento para desarrollar un Plan de Negocios que generará resultados efectivos y reales. Con las dos asociaciones se realizó un trabajo de recopilación y reconstrucción de información, ya que las cuentas y volumen de servicios no se encontraban actualizadas, por lo tanto el trabajo de los pasantes de compilación de datos ayudó a generar un proceso soportado.

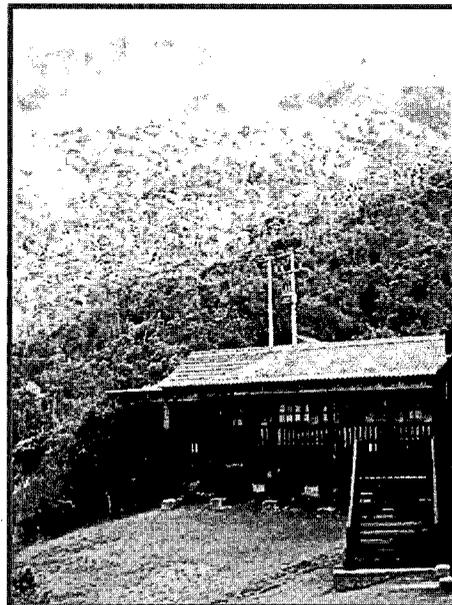
Así se formuló la primera versión del plan de negocios, se dio paso a su divulgación, ajustes y modificaciones al mismo. El documento sirve de guía para que las asociaciones participen en el proceso de licitación de los servicios en el Santuario proyectado para el segundo semestre del 2005.

6.3. Implementación de planes de negocios

Aunque el objetivo inicial del PFI en el tema de planes de negocios era el diseño, los recursos permitieron apoyar actividades de implementación en la etapa final del programa. El apoyo en implementación se inició en el mes de mayo de 2005. Las actividades desarrolladas al momento de editar esta publicación han sido:

A. Elaboración de plan de implementación:

Se elaboró el Plan de Implementación para el



primer año de ejecución de los seis (6) Planes de Negocios, detallando los objetivos empresariales de cada una de las áreas del proyecto y las actividades que hay que desarrollar para su consecución.

B. Socialización: Se han presentado y socializado los Planes ante Mercados Verdes, Instituto Sinchi, Fundación Caja de Herramientas y el SENA.

Con algunas de estas entidades se está estudiando la posibilidad del desarrollo de convenios de apoyo a los Planes de Negocios:

- Instituto Sinchi: Apoyo al Plan de Negocios “Frutas Tikuna Amacayacu” en el procesamiento y transformación de las frutas.
- Fundación Caja de Herramientas: Apoyo con recursos al proyecto “CIT” del PNN Sierra Nevada de Santa Marta; apoyo elaboración empaque, asesoría empresarial y comercialización a nivel nacional e internacional del proyecto “Atizo” del PNN Munchique, y la implementación de los Planes de Negocios del PNN Amacayacu.
- Mercados Verdes: Consecución stand en la “Plaza de Mercado” ubicada en la plazoleta del jardín botánico de Bogotá para divulgar y comercializar los productos y servicios de los Planes de Negocios elaborados a partir del mes de octubre de 2005.
- Sena: Gestión para vincular a los integrantes de los Planes de negocios al “Programa Aprendiz”, con el objetivo de presentar los seis (6) Planes de Negocios al “Fondo Emprender” para consecución de capital semilla que asciende hasta \$80.000.000.

C. Implementación específica:

- PNN Nevados

Realización de tres talleres de implementación:

1. Estrategias de Mercadeo – Basado en el diseño, interpretación y ejecución de la información obtenida por intermedio de las encuestas; realización Plan de trabajo basado en temporadas alta y baja y metodología a implementar.

2. Taller Estrategias Financieras – Basado en la estrategia de precio, costos y punto de equilibrio.
3. Taller socialización Plan de Implementación – Definición de objetivos, estrategias para su consecución, recursos necesarios y definición de responsables para cada actividad y el compromiso de las actividades a desarrollar para el primer mes de ejecución.

- PNN Tayrona

Durante el segundo semestre del 2005 se realizarán los talleres (Estrategias de Mercado, Financieras) y la socialización del Plan de Implementación a la Asociación “Arrictayrona” a inicios del mes de Agosto.

- PNN Amacayacu

Durante el segundo semestre del 2005 se realizarán los talleres y la socialización del Plan de Implementación a los integrantes de los cuatro (4) Planes de Negocios a mediados del mes de Agosto. Se realizará un viaje junto con el Instituto Sinchi para evaluar técnicamente el proyecto “Frutas Tikuna”.

La implementación de los demás planes de negocios, con las herramientas desarrolladas por el PFI, es sostenible para la Unidad, solo si se vincula un profesional con perfil empresarial y experiencia en el desarrollo de proyectos. Es necesario que la Unidad genere alianzas con entidades públicas o privadas para continuar con estas labores.

6.4. Gestión de comercialización y apoyos adicionales

La necesidad de establecer mecanismos de comercialización de los excedentes que se estaban empezando a generar en las zonas de amortiguación, como resultado de los procesos de manejo sostenible, hizo que se analizaran diferentes alternativas para su desarrollo así como apoyos puntuales para continuar con los procesos. Los más destacados son:

- **Análisis de viabilidad y propuesta de constitución de una comercializadora:** Se elaboraron los estudios jurídicos para constituir una comercializadora conformada por la Unidad y comunidades de las zonas de amortiguación que estaban desar-

rollando procesos de manejo sostenible. La recomendación del análisis jurídico era su creación mediante reformas a la Ley o una nueva Ley que creara la institución. La propuesta fue avalada por el MAVDT pero no pasó su aprobación en la Presidencia de la República ante la directiva general de limitar la creación de nuevas entidades públicas.

- **Marca de certificación:** Este mecanismo se desarrolló y viabilizó técnica, jurídica y financieramente por el PFI. La herramienta permite la diferenciación de los productos a través de un sello, logo o lema, permitiendo de esta forma orientar al consumidor sobre el valor agregado que tiene el producto identificado.



El PFI buscó sentar las bases en el proceso de determinación de la marca que diferenciará los productos institucionales de la Unidad y aquellos que se comercializarán dentro de las ecotiendas. Este trabajo fue realizado en conjunto con diversas instancias de la Unidad, con las cuales se evaluó:

- a) La viabilidad jurídica de la marca, avalando el grupo jurídico a la Unidad para acogerse al registro de una marca.
- b) La viabilidad técnica de la marca y aspecto financiero, determinando aquella que se adaptara a las necesidades de la Unidad. Esto concluyó en que la Unidad registrara dos marcas mixtas, la primera de ellas hace referencia a un nuevo diseño alusivo a los productos que se comercializarán y la otra marca corresponde a un rediseño del logo oficial de la Unidad.

ación Indígena Tayrona – CIT” de la zona amortiguadora del PNN Sierra Nevada de Santa Marta y en menor grado con el proyecto “Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Paeces del Cauca - ATIZO” del PNN Munchique, ambos productores de café con excedentes para comercializar.

El apoyo consistió básicamente en: presentación de los proyectos a organizaciones en España para interesarlas en la compra del producto, exportación de 285 sacos de café Tiwun de la “CIT” para la ONG Alternativa 3 en Barcelona-España, iniciar los trámites de vinculación de los proyectos al Comercio Justo Europeo y dar las recomendaciones para obtener la certificación FLO.

- **Apoyo al proyecto Ecoandino:** En cuanto a producción sostenible, el PFI financió durante el 2004 y el 2005, varios procesos que fueron iniciados por el proyecto Ecoandino. Adicionalmente, en el caso del SFF Galeras y el PNN Nevado del Huila se trabajó con las comunidades para iniciar labores de comercialización dirigida a grandes supermercados de las principales ciudades de esas zonas del país. Sin embargo, los procesos no estaban lo suficientemente maduros para realizar este ejercicio por lo cual se obtuvo como resultado una metodología de comercialización que será integrada y aplicada a la metodología que el proyecto Ecoandino venía desarrollando, y cuando la comunidad esté preparada para esto.
- **Certificación en el PNN Munchique:** Gestión del sesenta por ciento de los recursos monetarios para la certificación orgánica del café de la empresa asociativa “ATIZO” del PNN Munchique por intermedio del Programa Nacional de Mercados Verdes y la Cámara de Comercio de Bogotá. Adicionalmente, se presentaron proyectos cafeteros de las zonas amortiguadoras de los PNN Munchique y Sierra Nevada de Santa Marta para consecución certificado de exportación a la Federación Nacional de Cafeteros.
- **Capital semilla en el PNN Los Colorados:** Evaluación de factibilidad al proyecto ASMUTRACE “Asociación de Mujeres Trabajadoras del Cerrito” de la zona amortiguadora del PNN Colorados, con el objetivo de suministrarles capital semilla para lograr su consolidación como proyecto productivo comunitario. Posteriormente se desarrolló un convenio con la ASMUTRACE, la Cooperativa Multiactiva

“COPSAN” y la Unidad para aunar esfuerzos y lograr consolidar a la asociación como una empresa autosostenible económica, social y ambientalmente, con el fin de evitar la presión ejercida sobre el área protegida y hacer desembolsos de capital semilla. ASMUTRACE obtuvo una financiación de capital semilla por el PFI en activos que se identificaron necesarios para su desarrollo. Actualmente se encuentran en etapa de producción.

- **Propuesta jurídica para cobro por realties:** El PFI apoyó la estructuración financiera y legal del cobro por la realización de competencias y outdoor en las áreas. Próximamente se expedirá esta Resolución, de manera que la Unidad cuente con tarifas para el cobro de estas actividades dentro de los parques.
- **Reformas a las ecotiendas:** El PFI presentó una propuesta para el manejo de las ecotiendas a nivel de esquema y proyecciones financieras con información histórica, con el propósito de determinar aspectos generales, los cuales debían complementarse en la medida que el proceso avanzara y se tuviese mejor información. Paralelo a esta propuesta se trabajó conjuntamente con el grupo jurídico el cual dio viabilidad a la misma. La propuesta consistía en que terceros especializados administraran las ecotiendas para obtener un manejo más eficiente que permitiera:
 1. Garantizar un flujo de productos institucionales constantes.
 2. Tener por parte de la Unidad el control sobre la producción de artículos institucionales.
 3. La ecotiendas deben comprar los artículos institucionales a los proveedores autorizados.
 4. Debe existir una competencia leal entre ecotiendas y locales autorizados.
 5. Acuerdos de manejo entre los productores y vendedores finales, los cuales deben estar avalados por la Unidad.
 6. Pueden existir varios administradores de las ecotiendas.

Algunos de estos numerales, en la medida que se ha consolidado el proceso, se han revaluado por parte de la Unidad, como es el caso de los puntos 3 y 5.

De la misma forma el PFI, analizó conjuntamente con el grupo de Servicios y Sostenibilidad, la viabilidad financiera de concesionar la ecotienda que se encuentra ubicada en la sede de Dirección General, encontrando que los volúmenes de ventas históricos no permitían un negocio atractivo para las partes. Por esto, se postergo este proyecto hasta no tener mayor claridad de posibles volúmenes de ventas y salida de productos. Por último el PFI montó un modelo para calcular los estados financieros proyectados de una ecotienda.

Como recomendaciones de este proceso el PFI señaló que:

- Es importante hacer un análisis específico de la línea especial, para cada ecotienda que se quiera autorizar, de acuerdo a las necesidades del mercado en la zona.
- Se deberá establecer la vigencia de los acuerdos que debe firmar la Unidad con los diferentes agentes.
- Es necesario definir el esquema de interventoría para controlar los recursos que deben direccionarse a la Unidad.
- Es necesario realizar un análisis financiero puntual para cada una de las ecotiendas que se piensan montar, para definir concretamente el esquema.
- **Productos divulgativos:** Finalmente el PFI apoyó la creación de productos institucionales para ser divulgados y comercializados buscando sensibilizar al público y generar recursos adicionales para la Unidad; en este sentido se financió la producción de tres capítulos de la serie de televisión “Aventuras sin Medida”, serie orientada al público infantil acompañada de una historieta en medios impresos y un producto multimedia. El PFI no solo produjo la serie, sino también ha gestionado patrocinios para la misma, dirigidos a apoyar a la Unidad en premios para los eventos divulgativos que ha realizado como la participación en Expoartesánías y las exposiciones en diferentes almacenes y centros comerciales.

CAPÍTULO 7

Constitución del Fondo
para la Conservación
de las Áreas Protegidas
en Colombia,
capitalizado con
recursos internacionales
y contrapartidas locales



Durante los últimos diez años, la experiencia internacional ha señalado las ventajas que ofrece la implementación de fondos cuyos recursos se destinan a la conservación ambiental. Estos se han creado como organizaciones independientes que promueven la financiación y planificación concertada de actividades ambientales entre los diferentes actores públicos y privados.

Estos fondos se capitalizan con aportes del gobierno local, gobiernos de otros países, agencias multilaterales, ONG y el sector privado. Los fondos no sólo financian proyectos ambientales sino también promueven la articulación de recursos de otros sectores relacionados con la conservación, así como el fortalecimiento de las instituciones involucradas en estos procesos⁴⁷.

En países latinoamericanos como México, Perú, Bolivia, Ecuador y Costa Rica, los fondos ambientales han demostrado ser instrumentos eficientes para el desarrollo de los objetivos de conservación de las áreas naturales protegidas. El Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, se inició en 1994 y para el 2002 contaba con recursos provenientes en un 67% del GEF, 11% del gobierno mexicano y 22% del sector privado. Hasta hoy, el Fondo Mexicano se ha caracterizado por obtener grandes logros al desarrollar acciones prioritarias por medio de sus programas, teniendo en cuenta tasas de convertibilidad del hábitat, números de especies indicadoras y número de personas que desarrollan proyectos sustentables, entre otros. Así mismo ha permitido fortalecer las ONG relacionadas con las áreas protegidas financiadas.

47 El concepto surge de la publicación: The IPG Handbook on Environmental Funds. 2000. GEF

En el caso de Perú, se creó un fondo (Profonampe) a partir de un canje de deuda y recursos GEF; este fondo financia 19 áreas protegidas, desde inversión hasta gastos de funcionamiento. Bolivia cuenta con un fondo desde el 2001 y su objetivo es solucionar los problemas de inversión frente a las limitaciones presupuestales del país; en este sentido se creó una institución privada con recursos GEF y de crédito del BID. Actualmente trabaja con fundaciones privadas sin ánimo de lucro como la Summit, Packard y Ford.

En Ecuador con la expedición de la Ley Especial de Galápagos las demás áreas protegidas quedaron con una baja financiación, por lo que se creó un fondo para su financiamiento. Este fondo financia rubros como el personal, gastos operativos, conservación, educación, capacitación, control, vigilancia y monitoreo. Adicionalmente los intereses generados por las inversiones de capital financian el desarrollo de los planes de manejo.

Es así como se han constituido en aquellos países caracterizados por su alta biodiversidad, fondos destinados a la conservación de las áreas protegidas con participación del sector público y privado, nacional e internacional. Estos fondos pueden financiar desde los gastos operativos generados en las áreas hasta proyectos específicos de inversión en protección ambiental, dependiendo de las necesidades identificadas en cada país.

Colombia ha tenido experiencia de fondos ambientales públicos y con participación de agencias bilaterales; sin embargo, estos fondos no tienen como objetivo exclusivo financiar actividades de conservación en áreas protegidas. Aunque los fondos financian proyectos que benefician al SINAP, estos tienen que competir con otras alternativas de inversión como la recuperación ambiental o la descontaminación.

En 1995 se creó el Fondo Nacional Ambiental – FONAM⁴⁸, de carácter público administrado por el Ministerio del Medio Ambiente, que se financia con recursos que la Ley permite captar a las entidades ambientales. Al FONAM –subcuenta Parques- se destinan los recursos de ecoturismo de los Parques los cuales se redistribuyen a todas

48 Dentro de dicho fondo la Unidad maneja sus recursos propios a través de la Subcuenta Parques Nacionales.

las áreas. La estructura jurídica del FONAM limita el apalancamiento de otras fuentes financieras, reduciendo su capacidad como articulador y promotor de la inversión ambiental, en especial la inversión en conservación de áreas protegidas. Así mismo, el FONAM no es una institución como tal que pueda hacer actividades de búsqueda de recursos o seguimiento a sus inversiones ya que es una cuenta del MAVDT.

En 1994, el gobierno colombiano y los gobiernos americano y canadiense hicieron un canje de deuda para destinar recursos a proyectos ambientales ejecutados por ONG. El canje con Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa de las Américas, tuvo un valor de US\$42 millones, mientras que con Canadá la suma fue de US\$17 millones. Estos recursos en una primera etapa se ejecutaron a través de ECOFONDO, organización dedicada a apoyar a ONG en la formulación y ejecución de proyectos ambientales; para 1998 este esquema permitió ejecutar el 100% de los recursos canadienses y sólo el 10% de los americanos.

En 1999, se reestructuró el esquema de ejecución de los recursos del canje americano y actualmente se hace a través del Fondo para la Acción Ambiental. Pese a los insistentes esfuerzos ante la AID para que una parte de los recursos contribuyeran directamente a la gestión pública de la conservación de áreas protegidas el Fondo para la Acción Ambiental no incluyó esta posibilidad. Este fondo posee cuatro áreas específicas de financiación entre las cuales existe una para proyectos de conservación de áreas protegidas, estos recursos sólo pueden ser ejecutados por ONG, son de corto plazo y de montos limitados, no incluyen los Planes de Manejo como un objetivo concreto y no permite ejecutarlos a entidades públicas por lo que la Unidad no puede acceder a ellos directamente.

Considerando los positivos resultados obtenidos a nivel mundial, y específicamente en Latinoamérica, en la constitución de fondos de áreas protegidas, así como las necesidades de financiamiento de la gestión de conservación de las áreas protegidas, y la función de la Unidad como coordinadora del SINAP, la estrategia financiera contempló la creación de un Fondo para la Conservación de las Áreas Protegidas en Colombia.

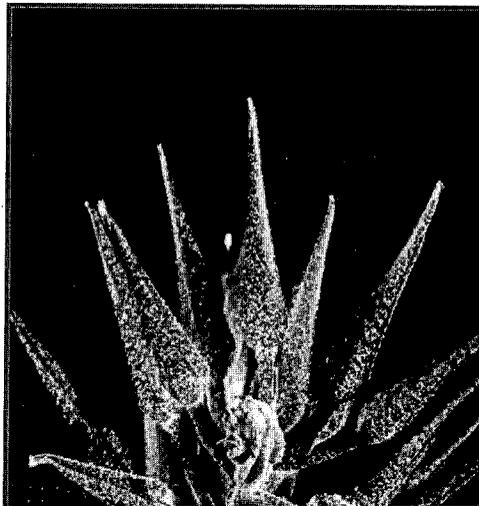
Dicho fondo sería una iniciativa gestionada por la Unidad y apoyada por el PFI, dentro del proceso de construcción del SINAP. El Fondo se plantea como un mecanismo de

financiación de largo plazo para el fortalecimiento de la capacidad financiera, operativa y de manejo efectivo tanto de las áreas protegidas como de otras categorías de manejo, estimulando su impacto positivo sobre la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades locales.

El proceso de creación del Fondo apoyado por el PFI incluyó la negociación de un canje de deuda externa con el gobierno americano y la gestión de recursos del GEF como capital semilla; la elaboración de la documentación financiera y jurídica para determinar la viabilidad del mecanismo, y finalmente su constitución.

7.1. Descripción del Fondo para la Conservación de Áreas Protegidas de Colombia

El Fondo para la Conservación de Áreas Protegidas de Colombia se ha concebido como un mecanismo de financiación de largo plazo, de conformación mixta y régimen jurídico privado, de carácter independiente, orientado a la captación de recursos nacionales e internacionales para la financiación de áreas protegidas y estrategias de ordenamiento ambiental territorial en el marco de las políticas públicas y las estrategias del SINAP.



El Fondo tiene como objetivo contribuir

7.1.1. Características generales del Fondo

El Fondo se caracterizará por ser:

- **Figura jurídica acorde con el objetivo público y las necesidades de gestión.** El Fondo se plantea como una organización de conformación mixta y régimen jurídico privado, orientado a la captación de recursos nacionales e internacionales para la financiación de áreas protegidas y estrategias de ordenamiento ambiental territorial en el marco de las políticas públicas y las estrategias del SINAP.
- **Especializado en el SINAP.** Mecanismo especializado en la financiación de actividades de conservación en diversos tipos de áreas protegidas públicas, privadas y colectivas.
- **Instrumento continuo y permanente.** Se espera un mecanismo con autonomía política y financiera coherente y consistente con las políticas públicas y prioridades nacionales del SINAP. Estas características permiten el cumplimiento de los objetivos de conservación a largo plazo y el fortalecimiento institucional de las entidades relacionadas.
- **Instrumento para generar impactos favorables en la conservación de la biodiversidad.** La financiación de acciones y proyectos consecuentes con las líneas estratégicas de los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas, las prioridades regionales y nacionales de conservación, genera procesos de largo plazo garantizados mediante esquemas de seguimiento y evaluación que incluyan indicadores de desempeño y comportamiento de la biodiversidad.
- **Complementario:** El Fondo direcciona recursos financieros adicionales y complementarios a la inversión del Estado en áreas protegidas. Contribuye junto con otros mecanismos financieros a la sostenibilidad del SINAP.

7.1.2. Características de la estructura

Los estudios desarrollados por el PFI y posteriormente los apoyados por el PDFB recomiendan que el fondo a nivel de estructura se caracterice por:

A. Organización:

- De conformación mixta, régimen jurídico privado, con mecanismos claros, transparentes y democráticos de participación y toma de decisiones.
- Procesos y mecanismos administrativos ágiles y eficientes.
- Órgano directivo sólido y representativo del sector público y privado, con mayoría privada, especializada en áreas protegidas y uso sostenible de la biodiversidad. Será presidido por la Unidad de Parques como coordinadora del SINAP.
- Mecanismo con estructura sólida y balanceada de acuerdo a las necesidades: para el manejo del mecanismo debe existir un compromiso de eficacia y procesos eficientes, por lo tanto debe existir una estructura muy profesional y pequeña.

B. Estructura y manejo financiero

Mecanismo que permita constituir cuentas independientes para el manejo de recursos de acuerdo a los parámetros de los cooperantes. Las condiciones en las que se definan y asignen los recursos se harán con participación de los cooperantes y donantes. En este sentido contará con dos tipos de cuentas:

- Cuenta para recursos patrimoniales: usa los intereses generados por la capitalización de la cuenta, en la financiación complementaria de costos de operación básica de las Áreas Protegidas.
- Cuenta para recursos extinguidos: maneja recursos de inversión y proyectos en temas y áreas estratégicas para la conservación.

El Fondo tiene el compromiso de hacer una búsqueda de recursos nacionales e internacionales y desarrollar una estrategia de financiación que garantice la capitalización del Fondo y la sostenibilidad financiera a largo plazo del mecanismo, necesaria para aportar fondos complementarios y no tradicionales a los programas prioritarios para la conservación de la biodiversidad y el uso adecuado de los recursos naturales.

Cada donante podrá participar en la administración de sus aportes mediante una junta de constitución de la cuenta correspondiente si así lo considera conveniente.

7.2. Capital semilla del mecanismo

La iniciativa de constitución del Fondo desde el PFI se orientó hacia dos grandes temas: la definición general de la estructura básica del mecanismo y la generación de capital semilla para su creación.

Como resultado del primer tema se definieron las características presentadas en la sección anterior, las cuales se están concertando en el proceso de constitución del mecanismo. En cuanto a la generación del capital semilla, el PFI orientó sus esfuerzos en dos fuentes de recursos: canje y recursos GEF. Esto se debió a que al revisar las experiencias internacionales de capitalización, las fuentes descritas generaban el 70% en promedio del capital semilla de los fondos.



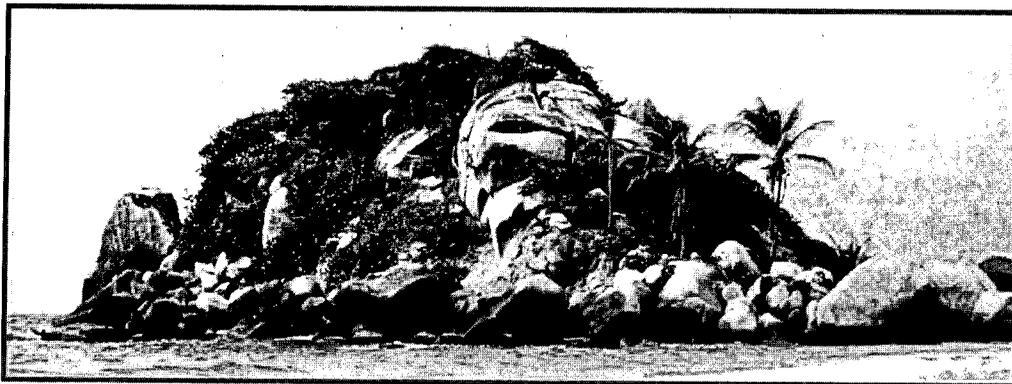
De esta manera el PFI inició las actividades de apoyo para concretar un canje, el cuál se dio con el gobierno americano, y la formulación de un proyecto GEF para capitalizar el Fondo. La experiencia y gestión de estas iniciativas se describen a continuación.

7.2.1. El canje de deuda externa en la iniciativa de bosques tropicales

Los canjes de deuda por naturaleza son instrumentos de financiamiento de la gestión ambiental utilizados desde mediados de los ochenta, originados en la creciente problemática ambiental y de endeudamiento de los países en desarrollo. Este instrumento permite a un país endeudado cambiar parte de su deuda externa, ya sea intereses y/o capital, por una nueva obligación en que los pagos en moneda nacional son usados para financiar un programa convenido de conservación y mejoramiento ambiental (naturaleza).

Para hacer efectiva esta operación existen varias modalidades que dependen del tipo de negociación que desarrollan las partes comprometidas. Las alternativas más frecuentes son:

- El estado deudor se compromete a tomar medidas para la protección de la naturaleza y por ello solicita una reducción de su deuda externa.
- El estado deudor paga la deuda a un fondo que financia actividades y proyectos ambientales.
- El banco central del estado deudor recompra los títulos de la deuda externa con la moneda nacional en efectivo y con estos recursos se financia un proyecto ambiental.
- El banco central del estado deudor cambia títulos de la deuda externa por títulos de la deuda interna y con los recursos provenientes del servicio de la deuda interna se financia un proyecto ambiental.
- Un tercero, generalmente una ONG ambiental, adquiere la deuda externa de algún país en desarrollo ya sea comprándola o recibéndola como donación.



Generalmente durante la negociación se obtiene un descuento considerable sobre el valor nominal de la deuda, pero no es una exigencia ni un patrón para el funcionamiento del esquema. Así mismo sucede con el manejo de los recursos, el cual se efectúa mediante un fondo administrado por una institución independiente al deudor

y al banco. En este sentido el canje no significa una condonación total de la deuda ni una eliminación absoluta de la presión financiera del deudor, ya que el pago se sigue efectuando.

Igualmente, el canje no significa entregar activos ambientales como contraprestación por la deuda; como generalmente ocurre en los canjes de deuda por capital accionario. Esto sucede debido a las características de bienes públicos que poseen los bienes ambientales (soberanía) y al escaso interés de los bancos en recibir este tipo de activos.

Utilizar este instrumento se hace atractivo por los múltiples beneficios que plantea, dependiendo de las condiciones que se negocien. Por ejemplo se puede reducir el servicio de la deuda, se puede convertir la deuda externa por deuda interna (esto puede facilitar su financiamiento), se garantizan recursos para inversión ambiental (ya sea mediante el Estado o con ONG), los bancos comerciales reducen sus montos de préstamos inciertos, y finalmente los canjes atraen otras fuentes de recursos internacionales, entre los beneficios más importantes.

7.2.1.1. Experiencias

El primer canje asociado a proyectos de naturaleza se realizó en Costa Rica durante 1986. En este año se canjearon US\$10 millones del Northwestern Bank of Minnesota por equity en una industria exportadora de puertas de madera, la extracción de la madera se hacía de manera sostenible protegiendo los bosques que la proveían. A partir de este caso diferentes países en Latinoamérica han desarrollado diferentes canjes para conservar sus recursos naturales.

Durante la década de los noventa y posterior a la modalidad de canjes apoyados por ONG ambientales internacionales, se iniciaron procesos de canje de deuda externa bilateral. El más destacado es el de la Iniciativa de las Américas orientado a “estimular y apoyar las condiciones de vida de la población de Latinoamérica y el Caribe mediante reformas orientadas de mercado y crecimiento económico con acciones interrelacionadas para promover la reducción de la deuda, reformas de inversión, conservación de comunidades de base, uso sostenible del medio ambiente, supervivencia de la niñez y desarrollo infantil”.

Con esta iniciativa del gobierno americano la reducción de la deuda no se considera asistencia, por lo que no se disminuyen los recursos de asistencia al país deudor. Sin embargo para su ejecución se necesita constituir un fondo y un consejo de aprobación de proyectos, así como un administrador local, que preferiblemente debe ser una ONG de reconocida trayectoria.

La Iniciativa de las Américas ha permitido canjes en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, Uruguay, por un valor cercano a los US\$875 millones. Los canjes por país oscilan entre los US\$41,6 y US\$3.1 millones.

En Colombia, los canjes han sido de tipo bilateral con los gobiernos canadiense y americano; éste último en el marco de la Iniciativa de las Américas. El primer caso se denominó Iniciativa de Conversión de la Deuda de Asistencia Colombia-Canadá y tuvo un valor total de US\$16.5 millones. En el caso de la Iniciativa de las Américas se hizo un canje de los intereses de la deuda del período del 15 de enero de 1993 hasta el 30 de septiembre del 2002 total, cuyo valor asciende a los US\$42 millones. Para administrar los recursos de estos canjes, se creó ECOFONDO cuya función es el fortalecimiento de las ONG ambientales en Colombia para el desarrollo de proyectos de conservación que serían financiados por estos recursos. Actualmente solo se encuentran vigentes los recursos de la Iniciativa de las Américas, los cuales son administrados por el Fondo para la Acción Ambiental.

7.2.1.2. La gestión del TFCA para Colombia

El Tropical Forest Conservation Act –TFCA- es una iniciativa legislativa⁴⁹ del Gobierno de los Estados Unidos que busca apoyar la protección de bosques tropicales, mediante una reorientación de recursos provenientes del pago de la deuda externa que tiene un país, que posee estos ecosistemas, con el gobierno americano.

Esta operación permite que el país deudor, en este caso Colombia, pague su deuda y estos recursos se consignan en una cuenta especial. En algunas oportunidades, ONG ambientales compran un porcentaje de la deuda al gobierno americano a un valor menor pero también se destinan los recursos a la cuenta especial.

49 Tropical Forest Conservation Act, PUBLIC LAW 105-214 –JULY 29, 1998.

Esta cuenta especial es administrada por un comité conformado por ambos gobiernos y por delegados de ONG ambientales con presencia y reconocimiento en ambos países. Los recursos de la cuenta se destinan a la financiación de proyectos de conservación desarrollados principalmente por ONG en el país deudor.

En este sentido los objetivos específicos establecidos en el TFCA son:

- Facilitar una amplia protección de bosques tropicales y dar prioridad para proteger aquellos con los niveles más altos biodiversidad.
- Asegurar que los recursos están orientados a la protección de bosques tropicales y sus valores asociados.

Los recursos depositados en la cuenta deberán ser utilizados para proveer donaciones que preserven, mantengan y restauren los bosques tropicales en el país beneficiario, incluyendo una o más de las siguientes actividades:

- Establecer, restaurar, proteger, y mantener parques, áreas protegidas, y reservas.
- Desarrollar e implementar sistemas reconocidos de manejo de recursos naturales, incluyendo prácticas de manejo del territorio y ecosistemas.
- Desarrollar programas de entrenamiento para fortalecer las instituciones de conservación e incrementar capacidades científicas, técnicas y administrativas de individuos y organizaciones involucradas en los esfuerzos de conservación.
- Apoyar la restauración, protección y uso sostenible de diversas especies de animales y plantas
- Mitigar los gases efecto invernadero en la atmósfera.
- Desarrollar y apoyar a las comunidades que viven en o cerca de bosques tropicales, incluyendo sus culturas, en una manera consistente con la protección de estos ecosistemas.

En este sentido pueden acceder a estos recursos:

- ONG ambientales y conservacionistas; organizaciones de pueblos indígenas de, o activas en, el país beneficiario.

- Otras entidades locales o regionales apropiadas de, o activas en, el país beneficiario.
- En circunstancias excepcionales, el gobierno del país beneficiario.

Así mismo, la ley recomienda dar prioridad a los proyectos presentados por las ONG y otras entidades privadas y que involucren comunidades locales en su planeación y ejecución. Los montos por proyecto no podrán superar los US\$100.000.

Dadas estas condiciones, el PFI empezó a realizar la asesoría para la obtención del canje del TFCA con el objeto de constituir el Fondo de Áreas Protegidas de Colombia. Durante el primer semestre del 2002 el Gobierno Colombiano, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Medio Ambiente, solicitó al gobierno americano el inicio de un proceso que permitiera constituir el canje. Esta solicitud se respondió afirmativamente a comienzos del 2003 en donde el gobierno americano aprobó para el presupuesto de ese año fiscal un monto de US\$7'000.000

para el canje con el gobierno colombiano.

Con esta respuesta se constituyó el equipo de trabajo con el Despacho del Viceministro de Ambiente, los delegados de las ONG, la Unidad, el PFI y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las negociaciones del TFCA incluyeron varios temas de acuerdo entre ambos gobiernos y las ONG, ya que estas últimas decidieron participar en el canje asumiendo un 20% adicional al valor que se negocia entre gobiernos, el cual asciende a US\$1'400.000. Los temas de definición en las negociaciones fueron: la selección de los créditos a canjear, la selección del administrador, la destinación de los recursos, las áreas a apoyar y la elaboración de los documentos legales.

El PFI se encargó del tema financiero para garantizar una negociación exitosa para las partes. En ese sentido, se identificaron los créditos factibles a canjear con el Ministerio de Hacienda y a partir de estos créditos se evaluaron las diferentes alternativas que cubrieran los US\$ 8'400.000 (US\$ 7'000.000 del Gobierno Americano y US\$ 1'400.000 de las ONG) y que a su vez tuvieran un flujo de caja significativo para las inversiones en conservación, la constitución del Fondo de Áreas Protegidas para Colombia.

Sin embargo, las características del gobierno colombiano como pagador de su deuda lo califican como un deudor de bajo riesgo en el contexto de los países en desarrollo y en particular en el contexto latinoamericano. En este sentido una operación de canje de deuda quizás no tiene los mismos efectos de ahorros para las partes involucradas como si se hiciera con un deudor con mala calificación. Sin embargo, la posibilidad del canje de deuda en el caso colombiano, se ha visto como una oportunidad de recursos orientados a la conservación de áreas protegidas o con existencia de bosques tropicales, que tiene una fuerte amenaza por la expansión de la frontera agrícola, pero sobre todo el desarrollo de cultivos ilícitos, poniendo en riesgo la conservación de estos ecosistemas de interés nacional y global. Además estos recursos se constituyen en el capital para el Fondo de Áreas Protegidas y así garantizar la conservación del Sistema.

La condición de buen pagador de Colombia dificultó el apalancamiento mínimo entre los créditos para realizar el canje. Después de varios meses de negociación se seleccionaron los siguientes créditos:

TABLA 31. CRÉDITOS Y MONTOS SELECCIONADOS PARA EL CANJE

Crédito	Año de pago final	Intereses	Intereses con reducción	Precio por dólar de reducción de interés	Capital	Capital con reducción	Precio por dólar de reducción de capital
ISAID 14L055	2009	\$1,137,063	\$1,050,288	0.9237	\$11,662,188	\$10,303,980	0.8835
ISAID 14T079	2016	\$270,922	\$204,620	0.76	\$1,212,107	\$802,895	0.83
Total		\$1,755,939	\$1,548,812		\$4,431,060	\$2,240,237	

		Cantidad nominal reducida	Valor presente neto esperado	Apalancamiento
Se asume cierre del acuerdo entre el 30/03 y el 10/18/03				
Todo el capital e intereses del rédito	T079	\$1,483,029	\$1,007,514	
Reducción parcial del capital en 71%	L055	\$8366,918	\$7392,486	
		\$10,045,147	\$8,400,000	1.21

Una vez seleccionados los créditos y dado el objetivo de constituir un Fondo de Áreas Protegidas para Colombia, pero a su vez las necesidades de inversión en conservación en el largo plazo se realizaron varias simulaciones financieras para definir el flujo de recursos destinados a la cuenta patrimonial del Fondo, la cual busca dividendos a perpetuidad, y el flujo de recursos para inversión directa.

El análisis tuvo en cuenta la posibilidad existente del aporte del GEF que se esperaba por US\$15 millones. Esto implicaba tener una contrapartida correspondiente en recursos frescos por el mismo valor o en recursos en especie. Las simulaciones mostraron como el mejor escenario era destinar el 50% de los recursos a la cuenta patrimonial del Fondo y el 50% restante para inversión directa en proyectos.

TABLA 32. FLUJOS DE RECURSOS DEL CANJE

AÑO	VALOR EN DOLARES CONSTANTES DEL 2004
2004	893,221
2005	1'676.589
2006	1'676.589
2007	1'676.589
2008	1'676.589
2009	1'676.589
2010	109,854
2011	109,854
2012	109,854
2013	109,854
2014	109,854
2015	109,854
2016	109,854
Total del período	10'045.147

Para determinar el monto destinado a inversión directa y a la cuenta patrimonial del Fondo se tuvieron en cuenta los siguientes supuestos:

- Monto total de recursos generados por el canje en el marco del TFCA y flujo respectivo
- Monto factible de recursos del GEF
- Necesidades de inversión en áreas protegidas

- Necesidades de contrapartidas para el GEF
- Generación de intereses del Fondo para inversión en Conservación

El primer supuesto parte de la negociación de créditos establecida entre los gobiernos. El flujo de caja relacionado con estos créditos define claramente dos períodos, uno de mayores recursos entre el 2004 y el 2009 con un promedio anual de pago de US\$1'676.589 (exceptuando el 2004 cuyo monto corresponde al 53% del valor), y el período 2010-2016 cuyo valor anual desciende a un promedio de US\$109.854. La estructura del flujo implica una capacidad de administración apropiada en el corto plazo.

En cuanto a necesidades de inversión, la referencia son los estudios de la Unidad⁵⁰, los cuales estiman que un Plan de Manejo tiene un valor promedio básico por área del Sistema de US\$60.000 anuales. En este sentido el valor de conservación del Sistema asciende a los US\$2'940.000 año. Si se tiene en cuenta que el FONAM es el principal financiador de los planes de manejo y sus recursos para el último año no superaron los US\$900.000, el déficit para la principal actividad de conservación es cercano al 70%. Este valor puede ser menor si se incluyeran recursos de cooperación internacional, que no son permanentes, y los de funcionamiento, que no todos son para dicha actividad. Bajo estos supuestos la inversión de un mecanismo de sostenibilidad financiera como el fondo, debe garantizar al menos US\$1'000.000 a perpetuidad para lograr un impacto significativo en la conservación de las áreas protegidas del país. Este valor sería el valor de referencia para la inversión anual ya sea a partir de los intereses generados por el fondo y/o por la inversión directa de los recursos obtenidos por la operación del TFCA así como su apalancamiento con el GEF.

Se consideraron tres escenarios de análisis: Escenario A: 100% de recursos del TFCA para la cuenta patrimonial del fondo; Escenario B: 50% de los recursos del TFCA para la cuenta patrimonial del fondo y 50% para inversión directa; Escenario C: 70% de los recursos del TFCA para la cuenta patrimonial del fondo y 30% para inversión directa.

50 Estrategia de Sostenibilidad Financiera. Unidad, 2001.

Los resultados de los escenarios nos muestran variables e indicadores que permiten tomar la decisión de la destinación de recursos. Se construyeron dos indicadores así:

- Relación Inversión/Capital
- Relación Inversión/Contrapartidas

Los indicadores se construyeron con las siguientes variables:

- Promedio anual de recursos frescos para inversión en conservación
- Capital total del fondo al finalizar el período de la operación
- Promedio anual de contrapartidas necesarias para el GEF

La primera variable explica cuantos recursos reales existirían para invertir en conservación cada año. Hay que anotar que en el escenario B y C son factibles desde el 2004 mientras que en el A solo desde el 2005 puesto que este último escenario considera toda la inversión del TFCA al fondo y solo se dispondrían de recursos por la operación del GEF. El comportamiento del indicador se refleja en la última columna de las tablas de escenarios.

La segunda variable nos muestra con cuanto capital quedaría el país al finalizar la operación. Esto muestra el ahorro alcanzado cuyos intereses financiarán a futuro parte de la conservación. Sus resultados se observan en la columna descrita como “Capital Total del Fondo”.

Finalmente, la última variable refleja el esfuerzo que tendría que hacer el Gobierno Nacional para apalancar los recursos del GEF. Entre mayor es el valor más esfuerzo hay que hacer, situación compleja dado el déficit fiscal actual y proyectado para el país. Sus resultados se observan en la columna descrita como “Contrapartida GEF Inversión Directa”

En este sentido la relación Inversión/Capital es un indicador de la decisión de invertir en el corto plazo o a largo plazo. La relación Inversión/Contrapartidas es un indicador del esfuerzo adicional del Gobierno Colombiano para mantener la inversión en el esquema. Los resultados se pueden observar en la tabla 33.

TABLA 33. INDICADORES DE DECISIÓN PARA DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL TFCA

	Recursos frescos de inversión	Capital del Fondo	Contrapartidas	Inversión/ Capital	Inversión/ Contrapartidas
Escenario A	1'154.425	19'080.804	486,852	0,06	2,37
Escenario B	1'583.786	9'540.402	487,340	0,16	3,24
Escenario C	1'564.769	13'356.563	639,872	0,11	2,44

Estos resultados muestran que la mejor alternativa, ya que tienen los mayores valores en los indicadores de inversión frente a ahorro y frente a esfuerzo interno es la B. Esta alternativa logra el equilibrio entre el corto y largo plazo así como deja posible la operación con el GEF, por lo que se adoptó para la destinación de recursos del TFCA. El flujo así adoptado se presenta en la tabla 34.

TABLA 34. FLUJO DE RECURSOS DEL ESCENARIO SELECCIONADO

ESCENARIO B. 50% DE RECURSOS DEL TFCA PARA EL FONDO Y 50% PARA INVERSIÓN DIRECTA

AÑO	FLUJO DE RECURSOS DEL TFCA	DESTINACIÓN TFCA FONDO	DESTINACIÓN TFCA INVERSIÓN DIRECTA	GEF FONDO	CAPITAL ANUAL GIRADO AL FONDO	CAPITAL TOTAL DEL FONDO	ADMÓN DEL FONDO (10%)	INTERESES DEL FONDO PARA INVERSIÓN	GEF INVERSIÓN DIRECTA	CONTRAPARTIDA GEF INVERSIÓN DIRECTA	RECURSOS TOTALES EXTERNOS PARA INVERSIÓN
2004	\$ 893.221	\$ 446.611	\$ 446.611		\$ 446.611	\$ 446.611	\$ 44.661				\$ 446.611
2005	\$ 1.676.589	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 1.676.589	\$ 2.123.200	\$ 167.659	-\$ 17.864	\$ 1.909.635	\$ 1.071.341	\$ 2.730.065
2006	\$ 1.676.589	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 1.676.589	\$ 3.781.924	\$ 167.659	-\$ 40.267	\$ 1.909.635	\$ 1.071.341	\$ 2.707.663
2007	\$ 1.676.589	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 1.676.589	\$ 5.418.246	\$ 167.659	\$ 59.257	\$ 1.909.635	\$ 1.071.341	\$ 2.807.186
2008	\$ 1.676.589	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 1.676.589	\$ 7.094.835	\$ 167.659	\$ 157.436	\$ 1.909.635	\$ 1.071.341	\$ 2.905.365
2009	\$ 1.676.589	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 838.295	\$ 1.676.589	\$ 8.771.424	\$ 167.659	\$ 258.031	\$ 1.909.635	\$ 1.071.341	\$ 3.005.961
2010	\$ 109.854	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 109.854	\$ 8.881.278	\$ 10.985	\$ 358.627	\$ 125.123	\$ 70.196	\$ 538.677
2011	\$ 109.854	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 109.854	\$ 8.991.132	\$ 10.985	\$ 521.891	\$ 125.123	\$ 70.196	\$ 701.941
2012	\$ 109.854	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 109.854	\$ 9.100.986	\$ 10.985	\$ 528.483	\$ 125.123	\$ 70.196	\$ 708.533
2013	\$ 109.854	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 109.854	\$ 9.210.840	\$ 10.985	\$ 535.074	\$ 125.123	\$ 70.196	\$ 715.124
2014	\$ 109.854	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 109.854	\$ 9.320.694	\$ 10.985	\$ 541.665	\$ 125.123	\$ 70.196	\$ 721.715
2015	\$ 109.854	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 109.854	\$ 9.430.548	\$ 10.985	\$ 548.256	\$ 125.123	\$ 70.196	\$ 728.306
2016	\$ 109.854	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 54.927	\$ 109.854	\$ 9.540.402	\$ 10.985	\$ 554.847	\$ 125.123	\$ 70.196	\$ 734.897
TOTAL	\$ 10.045.144	\$ 5.022.572	\$ 5.022.572	\$ 4.575.962	\$ 9.598.534	\$ 9.540.402	\$ 10.985	\$ 4.005.435	\$ 10.424.034	\$ 5.848.075	\$ 19.452.043

Tasa de interés del 6%

\$ 1.583.786

Dados los limitados recursos del TFCA y las amplias necesidades de inversión en conservación de áreas protegidas era necesario delimitar las áreas que serían financiadas por esta iniciativa. Es así como se llegó a un acuerdo sobre las siguientes áreas: Parque Nacional Natural El Tuparro; Ecoregión de la Sierra Nevada de Santa Marta (Parques Nacionales Naturales: Sierra Nevada de Santa Marta, Tayrona, Ciénaga Grande de Santa Marta, Isla de Salamanca, Los Flamencos; sus zonas de amortiguación y corredores de conectividad); Santuario de Flora y Fauna Guanentá Alto Río Fonce, incluida zona de protección del bosque de roble en su mayoría al norte del santuario; la creación del nuevo Parque Nacional Natural Yariguies; Parques Nacionales Naturales Sumapaz y Tinigua, sus zonas de amortiguación y corredor de

conectividad entre éstos. Esta propuesta garantiza 7 centavos de dólar en promedio anual por hectárea en inversión directa.

Después de más de un año de negociación el 30 de marzo del 2004 ambos gobiernos junto con TNC, WWF y CI, protocolizaron y firmaron el acuerdo el cual permitirá recursos disponibles por US\$10 millones, de los cuales el 50% se mantendrá como capital semilla para el Fondo de Áreas Protegidas de Colombia, y el 100% de los recursos servirán de contrapartida para un Proyecto GEF por un valor de US\$15 millones para el mismo fondo.

7.2.2. El apoyo del GEF



Durante el 2003 y paralelo a la negociación del canje, el PFI formuló un PDFB para solicitar US\$15 millones al GEF, destinados a la creación y capitalización del Fondo de Áreas Protegidas para Colombia.

El PDFB fue aprobado y se asignaron US\$350 mil dólares para apoyar el diseño del mecanismo y las negociaciones nacionales necesarias para su creación. Esta actividad culminará en marzo del 2006 pero se espera que el Fondo este constituido antes de finalizar el 2005.

Los recursos del GEF se destinarán a capitalizar la cuenta patrimonial del Fondo y a desarrollar inversiones para consolidar el SINAP durante cinco años. Dentro de estas inversiones se encuentra la financiación de gastos recurrentes a perpetuidad de ocho parques nacionales y dos áreas protegidas fuera del Sistema.

El Proyecto del Fondo está inscrito en la Estrategia de País del Banco Mundial y sigue las mejores prácticas obtenidas en experiencias de otros países latinoamericanos. El respaldo del GEF facilitará el apalancamiento de recursos con otros donantes y cooperantes.

7.3. La capitalización del mecanismo en el mediano plazo

Con los recursos del TFCA y del GEF, el Fondo para la Conservación de Áreas Protegidas para Colombia cuenta con recursos en el corto plazo para iniciar sus actividades de consolidación institucional y de inversión para la conservación. Sin embargo, las necesidades financieras para la conservación de las áreas del SINAP implican recursos adicionales.

Es así como el PFI ha venido impulsando la gestión de otros recursos, enfocándose a donantes institucionales y gobiernos extranjeros interesados y con trayectoria en la financiación de la conservación.

Las negociaciones en el grupo de donantes están sujetas a la existencia del Fondo, por lo que las actividades se han concentrado en la identificación de los donantes y los procedimientos para acceder a sus recursos.

En el caso de gobiernos, la estrategia está basada en la negociación de nuevos canjes. En este sentido se han identificado recursos disponibles para estas operaciones en más de US\$130 millones distribuidos en 8 países. Estos recursos están desde el 2004 hasta el 2027.

TABLA 35. MONTO DE CRÉDITOS CON POSIBILIDAD DE CANJE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2014
KFW (ALEMANIA)				419.999 USD	4.493.863 USD			10.868.207 USD	
GOBIERNO BELGA	77.839 USD	77.839 USD			194.597 USD	233.516 USD			
GOBIERNO CHINO									2.374.223 USD
GOBIERNO DE HOLANDA	272.583 USD	545.177 USD	817.732 USD	1.189.733 USD	1.734.636 USD	1.165.429 USD			
ESPAÑA (ICO)	438.197 USD	962.653 USD					6.666.666 USD		
GOBIERNO FRANCÉS									1.379.125 USD
GOBIERNO ITALIA							4.166.225 USD		
GOBIERNO UK			110.577 USD						
GOBIERNO USA-AID	1.623.721 USD	4.897.709 USD	2.538.911 USD	49.905 USD		11.662.193 USD			
TOTAL	2.412.340	6.483.378	3.467.220	1.659.637	6.423.096	13.061.138	10.832.891	10.868.207	3.753.348

	2015	2016	2018	2019	2020	2021	2022	2026	2027	TOTAL
KFW (ALEMANIA)							29.173.045 USD			44.955.114 USD
GOBIERNO BELGA										583.791 USD
GOBIERNO CHINO										3.374.273 USD
GOBIERNO DE HOLANDA										5.725.290 USD
ESPAÑA (ICO)				5.900.487 USD				25.000.000 USD	9.074.968 USD	48.042.971 USD
GOBIERNO FRANCES	5.171.701 USD	238.390 USD	16.440.338 USD	171.895 USD	431.324 USD	217.325 USD	67.173 USD			24.117.271 USD
GOBIERNO ITALIA										4.166.225 USD
GOBIERNO UK										110.577 USD
GOBIERNO USA-AID										20.772.439 USD
TOTAL	5.171.701 USD	238.390 USD	16.440.338 USD	6.072.382 USD	431.324 USD	217.325 USD	29.240.218 USD	25.000.000 USD	9.074.968 USD	150.847.901 USD

Fuente: Ministerio de Hacienda. Multilaterales

Dados los vencimientos y los montos de los créditos se iniciaron negociaciones con los Gobiernos de España, Holanda, Francia y Alemania. Adicionalmente se está gestionando una segunda operación del TFCA ante el potencial existente. Esta negociación exige dos condiciones para su desarrollo:

- El canje se realiza con créditos asignados hasta 1998
- Se debe tener un apalancamiento cercano al 20% para realizar la operación

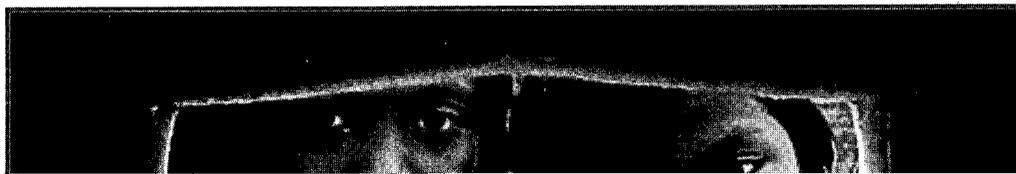
En el primer caso aún quedan 14 créditos con vencimientos hasta el 2009 que fueron asignados antes de 1998. En cuanto a la segunda condición, es necesario explorar su apalancamiento con el Tesoro americano para ver si la cumple. Posiblemente en los créditos con vencimiento cercanos (entre el 2004 y 2006) esta condición no se cumplirá ya que a mayor vencimiento menor apalancamiento puesto que la deuda ya se ha pagado en su mayoría por lo que una recompra no es muy costosa y no se genera el ahorro del canje.

Hay que anotar también, que en la primera operación del canje, el apalancamiento obtenido en la selección de los créditos alcanzó apenas el 21%, poniendo en dificultad la operación, en particular para las ONG puesto que a este valor el costo de la deuda es alto para los estándares tradicionales con los que hacen estas operaciones. Estos estándares oscilan entre el 50 y el 40% de apalancamiento. Esta es una condición particular para el caso colombiano por la calificación positiva en endeudamiento externo que se tiene dado que nuestra tradición crediticia no refleja incumplimientos de deuda, es decir Colombia es buen pagador, por lo que su deuda esta bien calificada en el mercado.

En este sentido la opción de ampliar la negociación a partes diferentes a los gobiernos debe ser analizada en términos de los beneficios y costos que esto implica. Sin embargo, el TFCA permite y está orientado al apoyo para y por parte de las ONG. Este punto es fundamental para que el Gobierno evalúe inicialmente si quiere entrar a un proceso similar, o en condiciones exclusivamente bilaterales para aprovechar el potencial que aún queda de esta Ley, o buscar otras alternativas de financiación que no limiten los intereses de gobierno y país. A pesar de ello, el apoyo de las ONG es importante, tanto por reconocimiento internacional como por la capacidad de gestión que en su país de origen tienen lo cual facilita la aprobación de este tipo de operaciones.

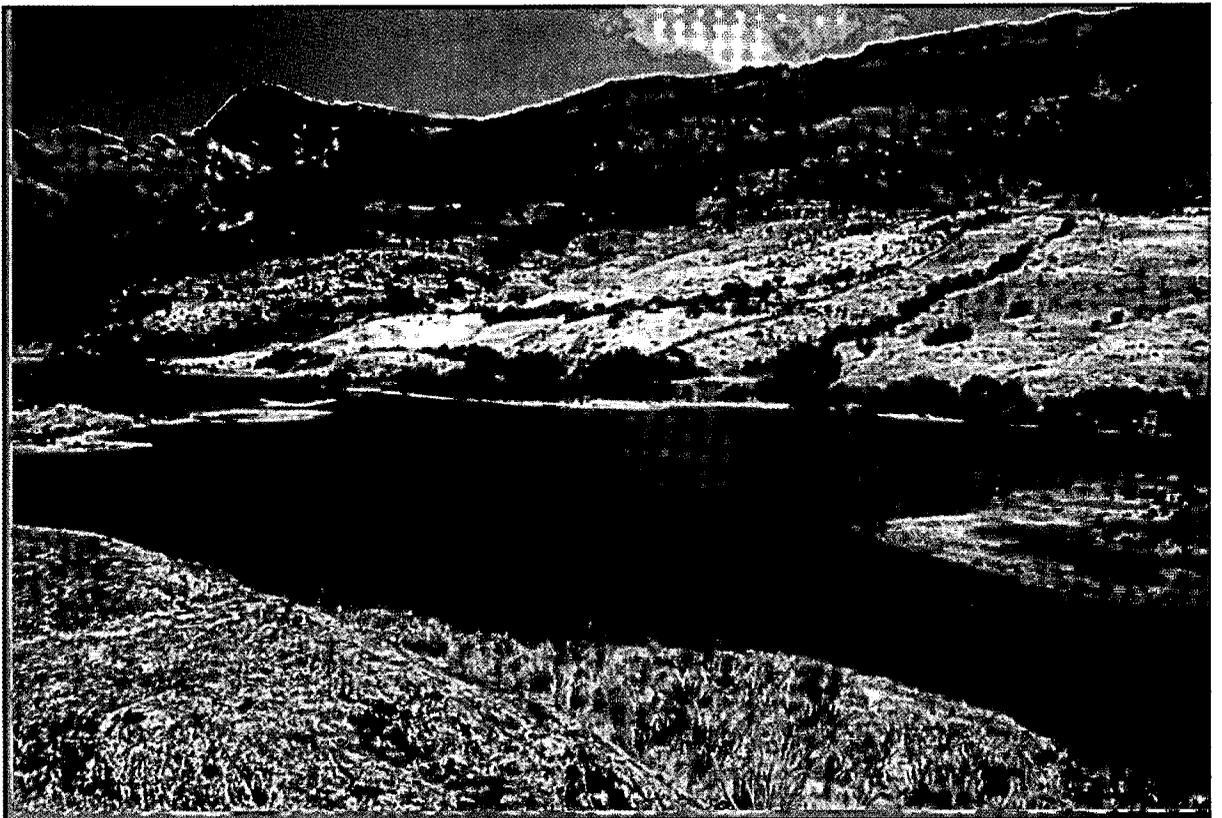
7.4. Generación de capacidad

Durante las negociaciones tanto del TFCA como del GEF, funcionarios tanto de las áreas técnicas como de proyectos acompañaron al equipo del Programa. Esto permitió generar capacidad en la Unidad para asumir este tipo de negociaciones en un futuro.



CAPÍTULO 8

Cooperación internacional



Como se ha mencionado, al iniciar el PFI los recursos nacionales para la gestión de la Unidad eran muy restringidos; sin embargo se percibía la gran potencialidad para captar recursos dada la gran riqueza de biodiversidad de las áreas protegidas y la disponibilidad de fondos internacionales para su conservación.

La formulación y gestión de proyectos, desarrollada al interior de la Unidad era muy dispersa en cada uno de los niveles de decisión y respondía de manera coyuntural a las oportunidades de cooperación identificadas; razón por la cual el PFI apoyó la conformación de una Unidad de Proyectos que formulara y mantuviera un portafolio permanente para su gestión a nivel nacional e internacional. El portafolio de proyectos debía ser el resultado de una labor de asistencia técnica y formación a las Direcciones Territoriales, Parques, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base.

Al iniciar las actividades de fortalecimiento el diagnóstico reflejó: ausencia al interior de la entidad de bases de datos estandarizadas de proyectos; existencia de socios potenciales y fuentes de financiación; escasos procedimientos y herramientas para la formulación, priorización y gestión de proyectos; ausencia de procesos de formación efectivos en formulación de proyectos dirigidos a los funcionarios y organizaciones de base.

En la primera etapa del PFI, hasta mediados de 2003, la gestión, formulación y formación en proyectos estuvo a cargo de los consultores del mismo. En una segunda fase, el componente fue coordinado por la Asesora de la Dirección General de la Unidad contando con el apoyo de profesionales especialistas en proyectos y cooperación nacional e internacional en el nivel central y en los niveles territoriales, financiados por el PFI.

8.1. Objetivos del PFI en la formulación y gestión de proyectos

Los objetivos del componente de proyectos se pueden resumir en:

- Fortalecimiento por incremento de la capacidad de los funcionarios actuales, consolidando un grupo que tenga capacidad técnica en la formulación y gestión de proyectos orientados a la consolidación del SINAP y que se articulen a los Planes Manejo.
- Fortalecimiento por soporte a procesos sociales e institucionales por medio de la gestión nacional e internacional de proyectos articulados al Manejo de Áreas Protegidas y SIRAP.



La meta establecida para los cuatro años del programa era la disponibilidad continua de un portafolio de proyectos para los Parques Nacionales y Áreas Protegidas, con énfasis en el desarrollo de planes de manejo y SIRAP, que contribuyan al establecimiento y gestión del manejo de los SIRAP.

Para alcanzar esta meta, se contempló un proceso de formación – acción en formulación, gestión y ejecución de proyectos dirigida a funcionarios, contratistas y actores clave; además, el acompañamiento a las direcciones territoriales y a las áreas para la evaluación y seguimiento de proyectos, que debería reflejarse en proyectos formulados. Adicionalmente, la información del seguimiento debería estar sistematizada, la Unidad debería contar con una base de datos de proyectos y socios; y el Banco de Proyectos estaría implementado.

8.2. Resultados en Formación – Acción

Durante el desarrollo del PFI se pueden reconocer tres estrategias diferentes de capacitación. Inicialmente, hasta mediados de 2003, el esquema consistía en un acompañamiento personalizado a los grupos de formulación alrededor de proyectos locales específicos. Este esquema dio buenos resultados, especialmente en la consolidación del relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil. En la práctica se concretó la alianza entre el Estado y la sociedad civil alrededor de la conservación de las áreas protegidas.

En el último año y medio del PFI, y con el objeto de generar mayor capacidad en la institución haciendo masivo el proceso de formación, la capacitación se realizó en tres etapas sucesivas que cubrieron el marco lógico de los proyectos. Con este esquema se completaron los ciclos de talleres en las Direcciones Territoriales Costa Atlántica, Norandina y Surandina.

El proceso se compone de tres talleres. En el primer taller se cubre la etapa de identificación del problema y del proyecto y se inicia el diseño del mismo hasta la definición de metas y actividades, diligenciando la matriz del proyecto. En el segundo taller se trabaja el desarrollo descriptivo y el presupuesto. En el tercer taller se enmarca el proceso al sistema de planificación y gestión de la Unidad, en donde se incluye el tema de Banco de Proyectos.

Finalmente, en el segundo semestre de 2004 se hizo una integración con el Grupo de Planeación de la Unidad y se realizó un ciclo de Talleres para todas las áreas en los que se avanzó en la formulación de los planes estratégicos de acción de éstas. Los proyectos, se abordaron desde el esquema de planeación de la Unidad, como nivel menor del Plan Estratégico de Acción. El marco lógico en este caso, se usa como metodología para formular los objetivos estratégicos y las metas que junto con el costeo y financiación constituyen ese Plan Estratégico.

En total, en el proceso de Formación – Acción fueron capacitados en formulación y evaluación de proyectos 329 funcionarios y 117 organizaciones. Se destacaron las Direcciones Territorial Costa Atlántica y Surandina en las cuales se capacitó y acompañó a un número mayor de organizaciones y de miembros de las mismas, lo cual se reflejó en un número mayor de proyectos presentados al FPAA.

TABLA 36. TOTAL DE PARTICIPANTES EVENTOS DE CAPACITACIÓN

Formulación y evaluación de proyectos

DT	Funcionarios	Actores sociales	
	Contratistas	Organizaciones	Participantes
AO	60	22	101
CA	87	24	157
NA	67	23	35
NO	48	17	66
SA	36	26	160
SO	31	5	25
Total	329	117	544

8.3. Resultados en formulación de proyectos nacionales



TABLA 37. PROYECTOS APROBADOS POR EL FONDO PARA LA ACCIÓN AMBIENTAL.
SIRAP

Nombre Proyecto	Aprobación	Asociación	Organización Proponente	Dirección Territorial	Área Protegida/SIRAP Relacionado	Valor Total	Valor Solicitado
El Conocimiento Ancestral como Modelo de Manejo, Protección y Conservación del Territorio en los resguardos Indígenas del Eje Orinoco - Selva de Matavén	2003	SIRAP	Acadsiema	DTAO	Sirap Eje Orinoco	\$ 277.700.000	\$ 220.000.000
Investigación participativa para la reproducción en cautiverio del pango palmero o rúva (Iriartia analae, CUVIER, 1828)	2003	SIRAP	Fundación Mario Santodomingo	DTCA	PNN Cocles y zona de influencia	\$ 280.518.006	\$ 199.666.000
Monitoreo de aves acuáticas (marinas y playeras) y su articulación como herramienta en la planificación, manejo y conservación de tres áreas protegidas del Pacífico sur de Colombia	2003	SIRAP	Fundación Calidris	DTSO	PNN Malpelo, Gorgona y Sanquianga	\$ 280.000.000	\$ 220.000.000
Conocimiento participativo de la diversidad biológica, el estado de conservación y la representatividad ecosistémica de la reserva natural "El Jardín de las Delicias" y su área de influencia, sector noroccidental de la SNSM, cuenca mediana del río Guain	2003	SIRAP	Fundación Zuluka	DTCA	PNNNSM y zona de influencia	\$ 286.670.940	\$ 198.610.800
Manejo Agroambiental del corredor altitudinal en la Cordillera Occidental sector Balboa-Paramillos de Cerro Pelado y Cerro Califonía para la conservación de las fuentes abastecedoras de acueductos veredales.	2004	SIRAP	CORPOTAMBO	DTSA	Conserv Munchique-Pinche	\$ 372.270.000	\$ 219.650.000
Contribución a la construcción de un Sistema de Áreas Protegidas en el Norte del Darién Chococeno, con participación activa de los diversos actores sociales de la región, que aporte a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.	2004	SIRAP	Fundación Darién	DTNO	AME Darién/SIRAP	\$ 299.485.000	\$ 219.000.000
						\$ 1.796.643.946	\$ 1.276.926.800

Adicionalmente 22 proyectos fueron aprobados por el FPAА relacionados con planeación y gestión del manejo. El valor financiado por este mecanismo fue de \$4.511 millones. Estos proyectos están siendo articulados a los planes de Manejo de las áreas y cuentan con el acompañamiento y seguimiento de la Unidad. (Tabla 38). Estos proyectos se destacan por la integración de los procesos internos de planeación de la Unidad con comunidades indígenas que habitan dentro de los parques, en particular Sierra Nevada de Santa Marta y Amacayacu.

TABLA 38. PROYECTOS APROBADOS POR EL FONDO PARA LA ACCIÓN AMBIENTAL. PLANES DE MANEJO

Nombre Proyecto	Aprobación	Asociación	Organización Proponente	Dirección Territorial	Área Protegida SIRAP Relacionado	Valor Total	Valor Solicitado
Consolidación de Estrategias Locales que Aseguren la Conservación, Educación y Conocimiento del Ecosistema Amazónico en el Municipio de Leticia, Amazonas	2003	Plan Manejo	Fundación Cerca Viva	DTAO	PNN Amacayacu	\$213.464.000	\$164.126.000
Manejando Bienes Comunes - Hacia la Protección y el Uso Sostenible de los Recursos Naturales en la Zona Sur del PNN Amacayacu.		Plan Manejo	Resguardo Indígena Mocagua	DTAO	PNN Amacayacu	\$278.292.000	\$219.856.000

Nombre Proyecto	Aprobación	Asociación	Organización Proponente	Dirección Territorial	Área Protegida SIRAP Relacionado	Valor Total	Valor Solicitado
Implementación del Plan de formación integral para prestadores de servicios ecoturísticos del PNN Tayrona	2003	Plan Manejo	Serankua EAT	DTCA	PNN Tayrona	\$414.485.000	\$219.942.610
Desarrollo rural integral con base agroecológica en el municipio de Apía, Risaralda. Zona de amortiguación del Parque Nacional Natural Macizo del Tatamá	2003	Plan Manejo	Corporación Yolanda	DTNO	PNN Tatamá	\$149.700.000	\$126.850.000
Mamíferos acuáticos del PNN Gorgona y su área de influencia: ecología, divulgación y uso sostenible	2003	Plan Manejo	Fundación Yubarta	DTSO	PNN Gorgona	\$328.890.000	\$220.000.000
Recuperación de Áreas degradadas en los resguardos indígenas inganos de la Asociación de Cabildos Indígenas Tandachiridu Inganokuna, en el área de influencia del PNN Alto Fragua Indi Wasi	2003	Plan Manejo	Asociación de Cabildos indígenas Tandachiridu Inganokuna	DTAO	PNN Alto Fragua Indi Wasi	\$357.202.000	\$220.000.000
Modelo participativo de ordenamiento del territorio indígena Kankuamo. Vertiente suoriental de la Sierra Nevada de Santa Marta. Municipio de Valledupar. Dpto del Cesar, zona de amortiguación del PNNSNSM	2003	Plan Manejo	Organización Indígena Kankuama	DTCA	PNNSNSM	\$424.024.000	\$220.000.000
Modelo participativo de ordenamiento tradicional de la cuenca del río Santa Clara, vertiente norte de la SNSM, municipio de Dibulla, dpto. de la Guajira, zona de parque y amortiguación del PNNSNSM	2003	Plan Manejo	Organización Gonawindúa Tayrona	DTCA	PNNSNSM	\$520.883.000	\$217.000.000
Mínimización de la contaminación en la zona de influencia de la Vipis a través de un proceso técnico formativo con comunidades del corregimiento de Palermo, municipio de Sitio Nuevo, dpto. del Magdalena	2003	Plan Manejo	Asociación grupo ecológico Guardianes Verdes	DTCA	VIPIS	\$312.287.512	\$219.928.363

Educación-acción para la conservación y repoblamiento del Caracol Pala Strombus gigas a través de la producción demostrativa de juveniles en laboratorio, con la participación activa de los pescadores de las Islas del Rosario (PNN Corales del Rosario y San Bernardo)	2003	Plan Manejo	Fundación Centro de Estudios Marinos y Ambientales	DTCA	PNNCRYSB	\$442.459.667	\$219.893.000
Contribución a la recuperación de las subcuencas altas de los rios Bache y rio Claro, veredas Bachecito y Jerusalén, municipio de Santa maria, departamento de Huila, área de influencia del PNN NH	2003	Plan Manejo	EL ROBLE	DTSA	PNN NH	\$358.352.207	\$210.606.207
Contribución en la recuperación de la Cuenca alta del río Pedernal, veredas Pedernal y Corrales e implementación de sistemas sostenibles de producción en el Municipio de Tëruel, Departamento del Huila, área de influencia del PNN Nevado del Huila	2003	Plan Manejo	Asociación de productores de alevinos de trucha ASPATRU	DTSA	PNN NH	\$450.020.903	\$209.360.923
Contribución a la recuperación y conservación del ecosistema de páramo a partir del fortalecimiento de sistemas agrarios sostenibles	2003	Plan Manejo	Cabildo Papallaqta	DTSA	PNN Putacé	\$557.365.890	\$219.985.890
Contribución a la conservación de los recursos marinos y costeros por parte de los pescadores de la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo a partir de la validación de una nueva técnica alternativa de pesca y un proceso de sensibilización hacia una pesca responsable.	2003	Plan Manejo	Asociación de Pescadores de Barú "PES-BARU	DTCA	PNNCRYSB	\$349.988.667	\$211.182.000
Educación Ambiental para la Conservación de los Recursos Naturales y la Preservación Cultural en el Municipio de San Juan Nepomuceno, Area de Amortiguacion del Santuario de Fauna y Flora Los Colorados-Bolivar	2003	Plan Manejo	Alianza para la educación ambiental	DTCA	SFF Los Colorados	\$308.737.000	\$213.881.000

Nombre Proyecto	Aprobación	Asociación	Organización Proponente	Dirección Territorial	Área Protegida SIRAP Relacionado	Valor Total	Valor Solicitado
Fortalecimiento de Sistemas Productivos Tradicionales (Huerta Tull) orientados hacia la recuperación y conservación del área de Reserva Las Nieves y las microcuencas del Resguardo Indígena Huila, asentamiento del Río Negro Íquira-Huila, área de influencia del PNN Nevado del Huila.	2004	Plan Manejo	Cabildo Indígena Huila, Asentamiento Rionegro-Íquira.	DTSA	PNN Nevado del Huila	\$668.025.231	\$219.980.378
Consolidación de la Red de Reservas Naturales Campesinas de la Cuenca del Río Las Piedras, Municipio de Popayán, Departamento del Cauca	2004	Plan Manejo	Fundación Procuena Río Las Piedras	DTSA	PNN Puracé	\$318.994.305	\$214.263.785
Contribución a la Preservación y manejo sostenible de los recursos naturales a través de la conformación de Reservas Naturales de la Sociedad Civil en las veredas Chontilla y Marbella, sector Quinchana, Municipio de San Agustín, Departamento del Huila, zona de amortiguación del PNN Puracé.	2004	Plan Manejo	Corporación Mosquera Wallis.	DTSA	PNN Puracé	\$355.746.000	\$216.475.000
Elaboración de un Plan de Ordenamiento Ambiental para la Microcuenca Quebrada Caparrosal, como aporte a la construcción de una visión agroambiental para el Municipio de Miranda, Departamento del Valle del Cauca.	2004	Plan Manejo	Corporación Esfera Azul.	DTSA	PNN Nevado de Huila	\$317.712.500	\$151.412.500
Concertación e implementación de estrategias de conservación en la zona de influencia del PNN Cueva de Los Guácharos, mediante la capacitación a productores campesinos en fundamentos de agricultura orgánica de los Municipios de Palestina y Acevedo al sur oriente del Departamento del Huila.	2004	Plan Manejo	Unión Temporal entre el Grupo Ecológico Picos de la Fragua y el Grupo Ecológico Alto del Oso.	DTSA	PNN Cueva de Los Guácharos	\$212.453.140	\$156.738.140

Implementación de Sistemas Agropecuarios y forestales Sostenibles en los Páramos de La Rusia, Chontales y Verdegales, Bosque Alto Andino de los Municipios de Duitama, Paipa y Gámbita, zona de influencia del SFF Guanentá Alto Río Fonce, Departamentos de Boyacá y Santander.	2004	Plan Manejo	Fundación San Isidro.	DTNA	SFF Guanentá Alto Río Fonce	\$611.063.000	\$219.565.850
Disminución del efecto de los sistemas productivos sobre los recursos naturales de ecosistemas alto andinos a través de la implementación de un propuesta de Desarrollo Sostenible que cuente con la participación activa de agricultores, docentes y niños de la Cuenca Alta del Río Cucuana y Río Anaima en los municipios de Roncesavalles y Cajamarca en el Departamento del Tolima.	2004	Plan Manejo	Corporación Semillas de Agua	DTSO	Las Hermosas	\$384.970.000	\$219.942.000
						\$8.335.116.022	\$4.510.989.666

Globalmente, el componente de proyectos ha contribuido al fortalecimiento y nivel de apropiación de los funcionarios de la Unidad de Parques. En efecto, la coordinación del tema de proyectos fue apropiada y asumida por funcionarios del nivel central de la Unidad y de algunas Direcciones Territoriales.

Aunque estos recursos no benefician directamente a la entidad, es clara la vinculación esencial de éstos, con los procesos de planeación del manejo y los SIRAP. Adicionalmente, la formulación de proyectos específicos en asocio con organizaciones y comunidades de base han permitido a los profesionales y jefes entender la importancia de estas alianzas en el fortalecimiento de la gestión de las áreas.

El acompañamiento de la Unidad en la formulación ha dejado capacidad instalada en las comunidades para formular y gestionar más proyectos, desarrollando experiencia en la aplicación de mecanismos de operación y seguimiento de los mismos.

De otro lado, ha sido muy importante, la capacidad técnica y de relacionamiento con ONG y organizaciones de base; y el compromiso por parte de los profesionales

de apoyo del Programa de Fortalecimiento en las regiones quienes acompañaron a las organizaciones y funcionarios en todo el proceso de formulación y gestión, desde la identificación de los proyectos.

Este acompañamiento permitió garantizar mayores niveles de cofinanciación por parte de las organizaciones proponentes y ha dado mayor sostenibilidad a los proyectos. Esto a su vez permitió aprovechar la oportunidad de recursos a través de la Ventana de Áreas Protegidas de la alianza Unidad-FPAA.

8.4. Banco de proyectos y sistema de información gerencial

Como respuesta a las deficiencias en el manejo de la información sobre proyectos al interior de la Unidad, se desarrolló un aplicativo denominado Sistema de Información Gerencial que integra la herramienta de Banco de Proyectos, el cual va a tener un importante impacto en términos de fortalecimiento interno de la entidad. Este aplicativo pretende cambiar el esquema de planificación, normalmente realizado con un enfoque de corto plazo a través del POA, a uno de mediano y largo plazo, a través de proyectos derivados del Plan de Manejo de las áreas.

Se espera que la herramienta sea útil a los diferentes niveles de decisión de la Unidad en términos de asignación de recursos a las áreas, estructuración de la demanda de recursos nacionales e internacionales, seguimiento a la gestión orientada a resultados, y el seguimiento y evaluación de proyectos.



8.5. Gestión de proyectos a nivel internacional

La Unidad de Formulación y Gestión de Proyectos generada a partir del PFI formuló una estrategia de cooperación a partir de la cual se produjeron documentos, manuales de procedimientos, bases de datos de socios nacionales y de fuentes internacionales.

Desde finales del año 2001 hasta mediados del 2003, se estaban ejecutando proyectos importantes de cooperación internacional adicionales al PFI como los proyectos financiados por el Fondo Global Ambiental para los Andes y para el macizo colombiano: GEF Andes y Biomacizo. Estos contribuyen a la misión de la Unidad en regiones estratégicas. Así mismo el Proyecto Ecoandino que contaba con el apoyo del Plan Mundial de Alimentos – PMA, el cuál le dio continuidad el Programa de Fortalecimiento Institucional una vez se acabaron los recursos financieros. Estos proyectos se relacionan en la tabla 39.

TABLA 39. PROYECTOS DE COOPERACIÓN EN EJECUCIÓN ANTERIORES AL 2003 DE LA UNIDAD DE PARQUES

Nombre del proyecto	Referencia/Fuente	Valor en miles de pesos
Programa Estrategia para la Consolidación del Sistema de Parques Nacionales Naturales	FAP Institucional Holanda	\$ 17.779
Proyecto Desarrollo Sostenible <i>Ecoandino</i>	Ecoandino	\$ 3.996
Conservación y uso sostenible de la Biodiversidad de Los Andes Colombianos	GEF Andes	\$ 7.040
Conservación de la Biodiversidad Biológica en el Macizo Colombiano	Biomacizo	\$ 10.800
Proyecto de Manejo Integral de los Parques Nacionales Naturales del Pacífico Colombiano Fase II.	Holanda Pacífico	\$ 5.012
Total		\$ 44.627

A partir de estos y en cabeza de la Dirección General, se empezó a realizar la gestión internacional de recursos financiada parcialmente por el PFI en la que se apoyó la formulación y se gestionaron 15 proyectos por un valor de más de 25 mil millones de pesos. (Tabla 40).

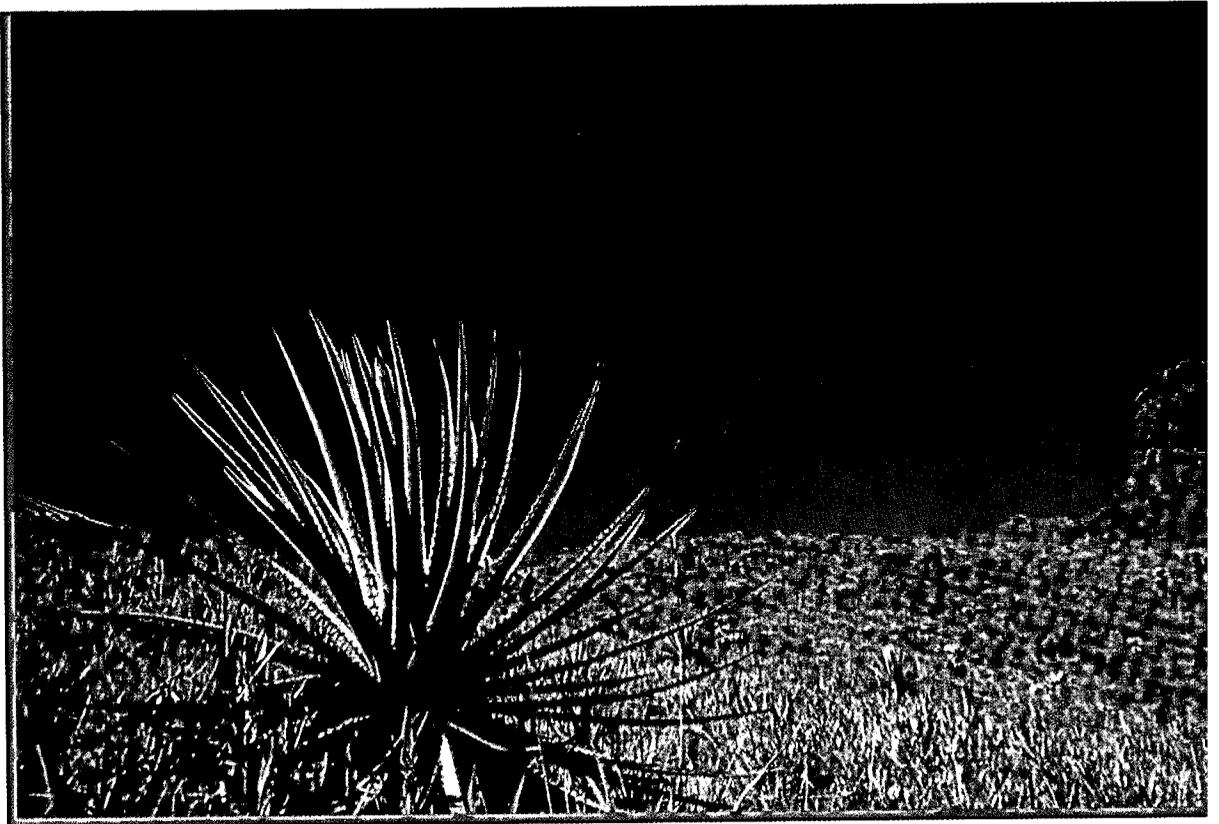
TABLA 40. RECURSOS NUEVOS 2003-2005 DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIDAD DE PARQUES

Nombre	Referencia/Fuente	Valor en miles de pesos
Apoyo Para La Presencia Institucional Efectiva De La Unidad De Parques Para La Conservación De Los Parques Nacionales Naturales De Colombia	DOI-Vida Silvestre	\$8.286
Preparación del Plan de Manejo del PNN Los Katios	UNESCO KATIOS	\$84
PDF B. Fondo para la Conservación de las Áreas Protegidas de Colombia	GEF-Fondo Ambiental	\$805
Fortalecimiento del ecoturismo y educación ambiental en el PNN Tayrona, Old Providence y Tuparro	AECI Ecoturismo	\$480
Contribución al Ordenamiento Ambiental Territorial para el Desarrollo Sostenible y la Prevención del Desplazamiento de la Población Campesina e Indígena en la zona amortiguadora del PNN Sierra Nevada de Santa Marta, en la cuenca del Río Los Clavos, Municipio Puerto Bello, Departamento del Cesar.	AECI Río Clavos	\$366
Fortalecimiento a la Gobernabilidad en el Amazonas Colombiano	AECI Gobernabilidad Amazonía	\$154
Intercambio De Experiencias y Comanejo Entre Funcionarios y Comunidades Del Sistema De Parques Nacionales de Argentina y la UAESPNN	Comanejo Argentina	\$196
Consolidación del PNN Tuparro como Reserva de la Biosfera	UNESCO TUPARRO	\$115
Consolidación De Estrategias Locales Y Regionales Para El Manejo De La Reserva De Biosfera EL TUPARRO	UNESCO TUPARRO II	\$518
Estrategia de Ordenamiento territorial y ambiental participativo en las áreas protegidas de la macro-región Amazonia Orinoquia.	Holanda Temático	\$3.195
Fortalecimiento de la gestión institucional a través del mejoramiento de la infraestructura de las áreas protegidas de la Dirección Territorial Amazonia	Holanda Infraestructura	\$2.556
Apoyo al desarrollo social y productivo de los habitantes de la Sierra Nevada de Santa Marta y la cuenca del río Guayabero, como aporte a la conservación de la biodiversidad y mitigación del impacto generado por la ocupación humana y aparición de cultivos de uso ilícito.	Holanda Guayabero-Sierra	\$1.766
Acciones de Conservación en el SFF Malpelo	SEASCAPE CI-UNESCO	\$1.250
Criterios Indicadores para la definición de capacidad de carga en Áreas Oceánicas del Pacífico Oriental Tropical. Colombia: Malpelo, Gorgona	Incofish - WP Ecoturismo	\$672
Fortalecimiento de la gestión en cuatro áreas protegidas del sistema de PNN de Colombia	Organismo Autónomo de Parques de España OAPE	\$582
TOTAL		\$21.025

El aporte del PFI generó capacidad en los funcionarios para negociar proyectos de cooperación internacional, particularmente en el nivel regional y nacional, aprovechando el hecho de que el tema de conservación y política de participación social son atractivos para cooperantes internacionales. Finalmente, la Unidad se fortaleció en la exploración de contactos en eventos de negociación internacional para gestión futura de nuevos proyectos de cooperación.

CAPÍTULO 9

Perspectivas



La sostenibilidad financiera de las áreas protegidas depende de factores locales, regionales y nacionales que deben ser identificados para potenciar su uso ya sea removiendo obstáculos o fortaleciendo herramientas. Es necesario un trabajo especializado tanto a nivel del marco normativo existente como de alianzas con instituciones y comunidades interesadas en la conservación para identificar el tipo de apoyo y obligaciones frente a los beneficios que las áreas protegidas generan.

Para garantizar mayores recursos en la Unidad es muy importante identificar la gobernabilidad sobre la fuente de generación de los mismos. Por ejemplo la estructura tarifaria es exclusiva de su competencia y por tanto su ajuste es menos complicado mientras que reformas a Leyes o gestión de recursos internacionales implican negociaciones con diferentes instituciones que demoran los procesos.

Así mismo, el compromiso de los directivos de la Unidad para garantizar la continuidad de los procesos es clave para la consolidación y el éxito del mismo. La falta de personal especializado en el tema dentro de la misma puede limitar el alcance de las acciones; sin embargo, la Unidad hoy tiene la responsabilidad de apropiar definitivamente los resultados obtenidos con el PFI y seguir con la gestión de sostenibilidad.

La estrategia financiera para parques nacionales en Colombia permitió duplicar los recursos propios de la Unidad, posicionar mejor a la entidad entre las instituciones que asignan el presupuesto nacional como el Ministerio de Hacienda y Planeación

TABLA 41. RECURSOS GENERADOS CON APOORTE DEL PFI

Tema		Recursos propios (precios corrientes)			2006p
		2001	2004	2005p	
1. Gestión, reglamentación e implementación de normas relacionadas con instrumentos económicos y financieros para el Sistema	Tasas por utilización de aguas	0	\$311.134.205	\$983,278,498	\$1.120.000,000
	Sobretasa ambiental a peajes*	0		n.d.	n.d.
	Antenas	\$130.539.570	\$837.966.843 \$138.309.241	\$138.309.241	\$637.000.000
2. Revisión y ajuste de la estructura tarifaria de la administración de servicios ecoturísticos de la Unidad		\$1.688.516.715	\$2,684,696,056	\$2.733.014.387	2.860.000.000
3. Diseño e implementación de concesiones de servicios ecoturísticos**	Ingresos	0	0	\$60.000.000	\$825.000.000
	Ahorros			\$859.000.000	\$919.000.000
4. Constitución de un Fondo para la Conservación de las Áreas Protegidas capitalizado con recursos internacionales y contrapartidas locales***		0	\$940.000.000	\$4.700.000.000	\$6.300.000.000
Total		\$1,819,056,285	\$4,912,106,000	\$9,473,602,000	\$12,661,000,000

*La sobretasa no generó recursos dado la sentencia de la Corte

** Incluye pagos estimados e inversión obligatoria proyectada

***Recursos girados por el TFCA y proyectados GEF

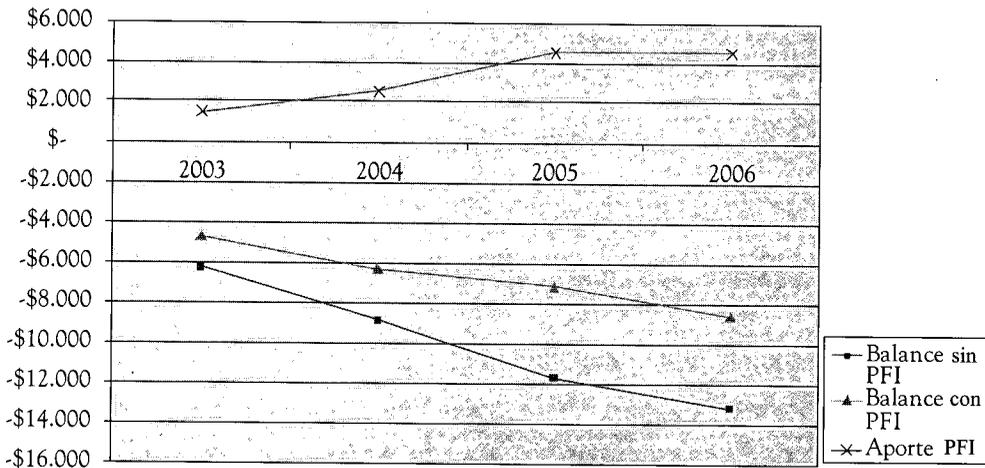
En este sentido el PFI permitió modificar la tendencia proyectada de recursos disponibles para la financiación de la conservación del Sistema reduciendo en un 35% el déficit proyectado que se consideraba al iniciar el programa.

TABLA 42. RELACIÓN PROYECTADA DE INGRESOS Y GASTOS PARA LA UNIDAD

RUBRO	2003	2004	2005	2006
I. Necesidades financieras				
Planes de manejo	\$ 17.250	\$18.803	\$ 20.495	\$ 22.340
II. Fuentes financieras				
Aportes de la Nación (Funcionamiento e Inversión)	\$5.949	\$6.128	\$ 6.312	\$ 6.501
ONG	\$857	\$934	\$ 1.018	\$ 1.110
Inversión sectorial del Estado	\$638	\$-	\$-	\$-
Instrumentos autogeneradores (FONAM)	\$1.443	\$1.215	\$1.312	\$1.417
Instrumentos autogeneradores (CTF)	\$440	\$1.113	\$2.090	\$2.090
Cooperación Internacional	\$3.174	\$3.097	\$2.597	\$2.597
Total Financiación	\$ 12.501	\$12.487	\$ 13.329	\$13.715
III. Balance				
Superávit/Déficit	-\$ 4.749	-\$6.316	-\$7.166	-\$8.625

Los resultados responden a un trabajo de más de tres años que debe mantenerse y ser permanente en la institución. En especial frente a las necesidades que aún no están cubiertas y a la proyección de la creación de nuevas áreas. A pesar de esto, el aporte del PFI al Sistema ha sido significativo no sólo en los recursos adicionales generados, sino también en el reconocimiento de que la sostenibilidad financiera es parte fundamental de las estrategias de conservación del país, y que los aportes no depende exclusivamente de la Unidad sino también de otras entidades del SINA, del Gobierno Nacional, sector privado y del público en general.

GRÁFICO 6.
 APOORTE A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA
 GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL PFI



- Modificación de la Ley 99 de 1993 para mejorar su posición financiera
- Reglamentación del cobro por geoposicionamiento de antenas y otras infraestructuras
- Gestión legislativa para la sobretasa ambiental a los peajes que tiene un potencial anual de \$2.800 millones
- Continuación del ajuste al esquema tarifario
- Asociación con instituciones expertas en desarrollo empresarial y fortalecimiento organizativo para garantizar la continuidad de procesos productivos sostenibles
- Consolidación del Fondo de Áreas Protegidas como mecanismo financiador del SINAP

El trabajo desarrollado por el PFI estuvo permanentemente acompañado por los funcionarios de la Unidad y como respuesta a la continuación de las actividades se creó en el 2005 el Área de Sostenibilidad y Servicios Ambientales, quién hoy tiene a su cargo el desarrollo de coordinar acciones para la sostenibilidad financiera de la Unidad de Parques Nacionales de Colombia.

BIBLIOGRAFIA

- Avilán, M.P., (2005a). Articulación del esquema de gestión en cuencas a la metodología de Plan de Manejo. UAESPNN. Bogotá D.C.
- , (2005). Informe final Cuenca del río Palo PNN Nevado del Huila. Negociación Regional. PFI. Bogotá D.C.
- , (2005). Informe final Cuenca del río Piedras PNN Puracé. Negociación Regional. PFI. Bogotá D.C.
- , (2005). Informe final Cuenca del río Cane-Iguaque SFF Iguaque. Negociación Regional. PFI. Bogotá D.C.
- Baptiste, N.J., (2003). Valoración económica del ecoturismo del bosque “Forêt des Pine” en la perspectiva de su protección: una comparación de los formatos simple y doble límite del método contingente. Universidad de Los Andes. Bogotá.
- Barona, A.B., (2003). Propuesta para la conservación, uso y manejo integral del agua. Río Sinú. Informe Marzo. PFI. Bogotá.
- , (2003). Propuesta de articulación para la gestión e inversión en la cuenca del río Palo. Informe Marzo. PFI. Bogotá.
- , (2003). Proceso cuenca del río Palo. PNN Puracé. Informe Octubre. PFI. Bogotá.
- , (2003). Proceso cuenca del río Piedras. PNN Puracé. Informe Octubre. PFI. Bogotá.

- , (2003). Cuenca del río Cane Iguaque SFF Cane Iguaque. Informe Octubre. PFI. Bogotá.
- Barona, A.B., (2004). Esquema de Gestión e Inversión en Cuencas Hidrográficas. Auerdos sociales e institucionales alrededor del agua. Bogotá.
- , (2004). Informe final Proceso cuenca del río Palo PNN Nevado del Huila. Negociación Regional. Informe Enero. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe final Proceso cuenca del río Piedras PNN Puracé. Informe Enero. PFI – Negociación Regional. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe Nuevo Caso Cuenca Cane-Iguaque SFF Iguaque. Informe Enero. PFI – Negociación Regional. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe de seguimiento a la inversión ambiental. Informe Enero. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe avances en Consejo de cuencas y Ley del agua Informe Enero. PFI. Bogotá D.C.
- Bonilla, J.P., (2004). Avances planes de negocios PNN Amacayacu. Informe PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Estudio de factibilidad proyecto ASMUTRACE PNN Los Colorados. Informe Septiembre. PFI. Bogotá.
- , (2004). Avances planes de negocios PNN Los Nevados. Informe PFI. Bogotá.
- , (2004). Planes de negocios PNN Tayrona.
- , (2004). Guía Elaboración “Plan de Negocios”. Informe Diciembre. PFI. Bogotá.
- , (2004). Evaluación Factibilidad Proyecto Cafetero “ATIZO” PNN Munchique. Informe Diciembre. PFI. Bogotá.

- , (2004). Evaluación Factibilidad Proyecto Cafetero “Confederación Indígena Tayrona - CIT” Parque Natural Sierra Nevada De Santa Marta. Informe PFI. Bogotá.
- , (2005). Informe Final Planes de Negocios. PFI. Bogotá D.C.
- , (2005). Informe de Seis Planes de Implementación con proyección de un año de los Planes de Negocios seleccionados en las Zonas Amortiguadoras de los PNN Amacayacu, Nevados y Tayrona. Informe Junio. PFI. Bogotá.
- Chase, L. et al, (1998). Ecotourism demand and differential pricing of national park access in Costa Rica. En: Land Economics, 74 (4): 466-82.
- Díaz, J.A., (2001). Hallando la tarifa de entrada óptima al Parque Corales del Rosario : un modelo de disponibilidad a pagar. Universidad de Los Andes. Bogotá.
- Flores, A.J., (2002). Valoración económica de los beneficios de un programa para mejorar la calidad ambiental de un ecosistema natural (Estudio de caso: Parque Nacional El Avila- Venezuela). Universidad de Los Andes. Bogotá.
- GEF, (2000). The IPG Handbook on Environmental Funds
- García, M.C., (2003). Estudio metodológico para el cobro de transferencias y oros instrumentos económicos y financieros por el uso de bienes y servicios del SPNN. Informe Mayo. PFI. Bogotá.
- , (2003). Estudio metodológico sobre capacidad de carga y fijación de tarifas para ecoturismo en las áreas del SPNN. Informe Mayo. PFI. Bogotá.
- , (2003). Análisis costo-beneficio del esquema de participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en un parque piloto: el PNN Tayrona. Informe Mayo. PFI. Bogotá.
- , (2003). Propuesta de modificación de la ley 99 de 1993 para fortalecer a la UAESPNN en recursos provenientes de instrumentos económicos y financieros. Informe Mayo. PFI. Bogotá.

- , (2003). Informe sobre las negociaciones de reglamentación, implementación y modificación legal de los instrumentos económicos y financieros por el uso de bienes y servicios generados en el SPNN. Informe Octubre. PFI. Bogotá.
- , (2003). Informe de implementación del acuerdo y/o convenio del manejo de recursos generados por el uso del agua en el PNN Chingaza. Informe Octubre. PFI. Bogotá.
- , (2003). Documento de avance de modelo estructural para la definición de tarifas de ecoturismo. Informe Octubre. PFI. Bogotá.
- García, M.C., (2004). Modelo Estructural para la Definición de Tarifas de Ecoturismo. Informe PFI. Bogotá.
- , (2004). Informe sobre las negociaciones de reglamentación, implementación y modificación legal de los instrumentos económicos y financieros por el uso de bienes y servicios generados en el SPNN. Informe Enero. PFI. Bogotá
- , (2004). Informe de implementación del acuerdo y/o convenio del manejo de recursos generados por el uso del agua en el PNN Chingaza. Informe Enero. PFI. Bogotá.
- , (2004). Modelo estructural para la definición de tarifas de ecoturismo. Informe Enero. PFI. Bogotá.
- , (2004). Informe en el tema económico-institucional sobre los acuerdos para gestión e inversión en las áreas del SPNN y su área de influencia a partir del recurso hídrico. Informe Enero. PFI. Bogotá.
- , (2004). Manual para la implementación de tasas por uso de agua en el SPNN. Informe Marzo. PFI. Bogotá.
- , (2004). Informe de asesoría y apoyo a la UAESPNN en la reglamentación de los criterios y procedimientos para acceder a la exención del impuesto a la renta por servicios de ecoturismo. Informe PFI. Bogotá.
- , (2004). Informe de asesoría y apoyo a la UAESPNN en la aplicación

- de tarifas de ecoturismo. Informe PFI. Bogotá.
- , (2004). Propuesta de modificación de tarifas de ecoturismo. Informe Abril. PFI. Bogotá.
- García, M., (2004). Primer Informe Bimensual Consultoría Economía Ambiental. Informe PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe de implementación de la tasa por utilización de aguas en la UAESPNN. Informe PFI. Bogotá.
- García, M., (2005). Informe Final Consultoría Economía Ambiental. PFI. Bogotá D.C.
- , (2005). Informe de actualización del esquema tarifario de servicios ecoturísticos de la UAESPNN.
- Giraldo, J.I., (2003). Estrategia para el aprovechamiento del agua generada en los PNN. Informe de Consultoría – Agosto 2003. PFI. Bogotá D.C.
- , (2003). Análisis de factibilidad para una comercializadora de productos derivados del proyecto de sistemas agrarios sostenibles – SAS. Informe PFI – Agosto 2003. PFI. Bogotá D.C.
- , (2003). Estrategia de comercialización de la imagen institucional de la UAESPNN. Informe PFI – Agosto 2003. PFI. Bogotá D.C.
- Gómez, A.M. (2003). Informes de avances y actividades. Apoyo PNN Sierra Nevada de Santa Marta en el tema de cuencas hidrográficas.
- Guerrero, A.J., (2004). Diseño de nueva operación de canje de deuda. PFI, Bogotá. D.C.
- , (2003). Estimación de sobretasa de peajes en parques con factibilidad de cobro. PFI, Bogotá. D.C.
- , (2004). Informe de gestión de negociación del TFCA. PFI, Bogotá. D.C.

- , (2003). Informes de avance de las actividades para el tercer trimestre del POA 2003 en sostenibilidad financiera. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Informes de cumplimiento de los planes de trabajo del primer trimestre. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Informes de avance de las actividades para el cuarto trimestre del POA 2003 en sostenibilidad financiera. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Informe de segundo semestre de cumplimiento del POA 2003 en sostenibilidad financiera. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Informes de cumplimiento de los planes de trabajo del segundo trimestre. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Informe de gestión de la negociación del TFCA y flujos financieros para Acuerdo. Informe PFI. Bogotá.
- , (1996). Valoración económica de los servicios recreativos del Santuario de Flora y Fauna de Iguaque Universidad de Los Andes. Bogotá.
- Guerrero, G.A., (2002). Proyecto de resolución para el cobro por el uso de antenas concertado con todas las instancias competentes e internas de la Unidad. Informe PFI. Bogotá.
- , (2002). Proyecto de convenio con CAR donde se compartan cuencas para la inversión de recursos provenientes de transferencias del sector eléctrico. Informe PFI. Bogotá.
- , (2002). Documento de análisis jurídico para el obro de peajes por servidumbre de distinto tipo que presten las áreas del sistema. Informe PFI. Bogotá.
- , (2002). Proyecto de resolución para la implementación de las tasas por uso de agua en el SPNN. Informe PFI. Bogotá.
- , (2002). Documento de análisis de factibilidad jurídica del fondo ambiental de áreas protegidas. Informe PFI. Bogotá.

- Guerrero, G.A., (2003). Informe sobre el trámite legislativo proyecto de modificación Ley 99/93. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Informe sobre la formulación y trámite legislativo de la Ley Marco del Agua. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Documento de avance del análisis de los mecanismos de protección y explotación de un signo distintivo para productos asociados a las áreas del SPNN. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Apoyo jurídico temas de sostenibilidad financiera. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Estudio jurídico de la aplicación de instrumentos económicos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Informe PFI. Bogotá.
- Guerrero, G.A., (2004). Concepto jurídico sobre los documentos relacionados con la administración de los recursos del TFCA mediante el Fondo para la Acción Ambiental. Informe PFI. Bogotá.
- Ibáñez, A., Carriazo, F, García, M., (2003). Valoración de los Beneficios Económicos Provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: Una Aplicación del Análisis de Transferencia de Beneficios. FEDESARROLLO – Universidad de Los Andes. Bogotá.
- James, J., (2003). Estimación de la tarifa de entrada para turistas: Parque Regional Johnnie Cay. Universidad de Los Andes.
- Lindberg, K., (2001). Tourist “consumption” of biodiversity: market characteristics and effect on conservation and local development. Paper presented at World Bank/OECD Workshop on market creation for biodiversity products and services. Paris.
- Lizarazo, A., (2003). Componente financiero del modelo de administración del recurso hídrico. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Análisis financiero de los lineamientos de administración para operadores privados de servicios ecoturísticos. Informe PFI. Bogotá.

- , (2003). Análisis financiero de la propuesta de tarifas de ingreso y por concepto de servicios ecoturísticos para las áreas del SPNN. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Análisis financiero de la explotación comercial de la imagen institucional de la UAESPNN y productos definidos en capacitación y divulgación. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Documento con el diseño, viabilidad y recomendaciones de implementación financiera de un mecanismo financiero tipo fondo para manejar los recursos generados por PNN. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Análisis de factibilidad financiera y documentos financieros para el proceso de concesión del Santuario de Flora y Fauna Iguaque. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Análisis de factibilidad financiera y documentos financieros para el proceso de concesión del Santuario de Flora y Fauna Otún Quimbaya. Informe PFI. Bogotá.
- , (2003). Informe de avance sobre componente financiero para el esquema de comercialización de los productos generados en zonas de influencia de los PNN. Informe PFI. Bogotá.
- Lizarazo, A., (2004a). Concesión de servicios ecoturísticos en los Parques Nacionales Naturales. diciembre, 2004
- , (2004b). Evaluación de recaudo por servicios ecoturísticos en el SPNN para el primer semestre de 2004. Informe Febrero. PFI. Bogotá.
- , (2004). Estudio previo para la concesión de los servicios ecoturísticos del PNN Amacayacu. Informe Febrero. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Estudio previo para la concesión de los servicios ecoturísticos del PNN Gorgona. Informe PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Beneficios y costos asociados al proceso de concesión. Informe Abril. PFI. Bogotá D.C.

- , (2004). Informe de comportamiento de ingresos por ecoturismo en el SPNN durante el año 2003. Informe Abril. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe del Documento CONPES sobre concesiones. Informe Junio. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe de avance en el desarrollo de las concesiones de servicios ecoturísticos. Informe Septiembre. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Componente financiero del esquema de ecotienda para la UAESPNN. Informe Septiembre. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Informe de implementación del Plan de Negocios de Otún. Informe Septiembre. PFI. Bogotá D.C.
- , (2004). Evaluación de recaudo por servicios ecoturísticos en el SPNN para el primer semestre de 2004.
- Riascos, J.C., (1998). Contribuciones al ordenamiento de usos y destino de la tierra rural en la zona andina de Colombia” publicado en Cárdenas, Mesa y Riascos (compiladores). Planificación Ambiental y Ordenamiento Territorial: enfoques, conceptos y experiencias. FESCOL, DNP, CEREC, Bogotá, D.C
- Sabogal, J.M., (2005). Informe Final. Consultoría Abogado Experto. PFI. Bogotá D.C.
- Salazar, V., (2002). Informe sobre Identificación de bienes y servicios ecoturísticos en el SPNN. Informe PFI. Bogotá D.C.
- Salazar, V., (2003). E-business en Parques Nacionales de Colombia, la Red también es una vitrina para las artesanías. Informe PFI – Mayo. Bogotá D.C.
- , (2003). Curso piloto Elaboración de planes de negocios para la venta de bienes y servicios en los PNN. Informe PFI – Mayo. Bogotá D.C.
- Sandoval, G., (2001). Valoración económica de los atributos ambientales provenientes de los recursos biológicos y paisajísticos de parques naturales: El caso del Parque Nacional Los Nevados, Colombia. Universidad de Los Andes. Bogotá.

- Sills, E. et al, (1997). Analysis of the potential for ecotourism in northern litoral of Paraná, Brazil.
- Shultz, S. et al, (1998). Opportunities and limitations of contingent valuation surveys to determine national park entrance fees: evidence from Costa Rica. En: Environment and Development Economics 3: 131-149.
- Tanner, J. et al, (1997). The potential demand for ecotourism in The Tapajós National Forest, Pará, Brazil.
- Tropical Forest Conservation Act, PUBLIC LAW 105-214 –JULY 29, 1998
- UAESPNN, (1995). Oficina de Ecoturismo, Proyecto Justificación de Tarifas-Vigencia 1996, Programa de Ecoturismo año 1995.
- UAESPNN, (2001). Bases para una Estrategia Financiera del Sistema de Parques Nacionales Naturales. TNC, WWF.
- UAESPNN, (2001). Informe de gestión Ecoturismo. Bogotá D.C.
- Velázquez, J.D., (1996) Valoración recreacional del parque nacional natural “El Cocuy”. Universidad de Los Andes. Bogotá.
- Visioni, A., (2002). Proyecto de desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta. Aves, Parque Nacional Natural Tayrona, las 100 especies más sobresalientes. Santa Marta: Editora Litotécnica.
- Zuluaga y Cubillos Ltda., (s.f). Justificación Financiera Proyecto Incremento Tarifas 1992, 1991 – UAESPNN.

ACRÓNIMOS

ANU	Area Natural Unica
Corporación	Corporación Autónoma Regional

Corporaciones Corporaciones Autónomas Regionales

DAP	Disponibilidad a pagar
FONAM	Fondo Nacional Ambiental
FPAA	Fondo para la Acción Ambiental
GEF	Global Environmental Fund – Fondo Global Ambiental
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
ONG	Organización(es) no gubernamental(es)
PFI	Programa de Fortalecimiento Institucional
Parque	Parque Nacional Natural
Parques	Parques Nacionales Naturales
PDFB	Proyecto de Formulación Bloque B
PNN	Parque Nacional Natural
POMCH	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sistema	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SFF	Santuario de Flora y Fauna
TIR	Tasa Interna de Retorno
TFCA	Tropical Forest Conservation Agreement
TNC	The Nature Conservancy
Unidad	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
USAID	US Agency for International Development
VP	Vía Parque
VPN	Valor Presente Neto
WWF	World Wildlife Fund