

CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS
ECOTURÍSTICOS EN LOS PARQUES
NACIONALES NATURALES DE
COLOMBIA¹
CASO DE ENSEÑANZA²

**Eduardo Wills Herrera, Ph. D. Profesor asociado
Facultad de Administración, Universidad de los
Andes**

Ana Lucía Trujillo, Asistente de investigación

I. Antecedentes

A comienzos de 2005, varios medios de comunicación de circulación nacional advertían "Puja por privatización en los parques nacionales"³. Había pasado más de un año desde que Marta Penagos se encontraba en la Dirección de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (en adelante UPNN) de Colombia. Marta llegó a este cargo en 2003 y desde ese entonces enfrentó una difícil situación financiera ocasionada por los continuos descensos de los ingresos provenientes del Presupuesto General de la Nación para la UPNN; y también debido a la incapacidad de la Entidad por aumentar sus recur-

1 El caso Parques Nacionales número UAADCG0009 se desarrolla únicamente para su discusión en clase. No es el objetivo de los casos servir de avales, fuentes de datos primarios, o ejemplos de una administración buena o deficiente.

© Marzo de 2009, Facultad de Administración, Universidad de los Andes. No se permitirá la reproducción, almacenaje, uso en planilla de cálculo o transmisión en forma alguna: electrónica, mecánica, fotocopiado, grabación u otro procedimiento, sin permiso de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

2 Los autores agradecen la participación de Julia Miranda, directora de la Unidad de Parques Nacionales; de los doctores Gonzalo Andrade, Ernesto Guhl y Andrés Guerrero; de los estudiantes del curso de organizaciones del MBA del primer semestre de 2008 y del MGA del segundo semestre de 2008, y de tres lectores anónimos por sus muy útiles sugerencias y recomendaciones.

3 *El Espectador*. "Puja por privatización". Redacción Arte y Gente.

tos propios, en particular aquellos que podrían generar la prestación de los servicios ecoturísticos de los parques. A esta situación se sumaban los compromisos de política pública de la Entidad por incorporar nuevas áreas al sistema de parques nacionales; y también por la necesidad de aumentar considerablemente la planta de personal experto, para hacer más efectiva la labor de conservación de la diversidad en estas áreas estratégicas del país.

A comienzos de 2005 –en el inicio de la gestión de Marta–, los análisis financieros establecían un déficit cercano a los US\$ 6 millones⁴, para que la UPNN pudiera asegurar el cumplimiento de las acciones de conservación, investigación, educación, seguimiento y control previstas por la ley para los 10 millones de hectáreas que conformaban el Sistema de Parques Nacionales Naturales –en adelante SPNN–, y también para fortalecer el desarrollo del ecoturismo. Este último objetivo había tomado una inusitada importancia, en razón de que las nuevas políticas públicas y planes del nuevo gobierno del presidente Álvaro Uribe, visualizaban en esta forma de turismo, un sector de desarrollo estratégico para el país al cual podía contribuir de forma muy efectiva el SPNN. Pero, había la gran pregunta de cómo se deberían implementar dichos servicios ecoturísticos en el SPNN: ¿privatizando el servicio? ¿Manteniéndolo en manos de la entidad gubernamental? ¿Entregárselo a las comunidades adyacentes a los parques? Se trataba de una decisión estratégica que generaba mucha tensión en los directivos y funcionarios de la UPNN, en los turistas y en los ambientalistas del país.

Marta dudaba si la concesión a privados solucionaría las necesidades financieras, sociales y ambientales que enfrentaban la UPNN y el SPNN, sin causar impactos negativos a la sostenibilidad de éstos; o si, por el contrario, otras alternativas de gestión podrían resolver dichas dificultades conforme a un escenario de manejo integral para estas áreas, y que generen, al mismo tiempo, los ingresos financieros que se requerían urgentemente. Un elemento central que se ha de tener en cuenta frente a la posible concesión de los servicios ecoturísticos en los parques a operadores privados, consistía cómo dicha decisión afectaría a los distintos involucrados del SPNN y cómo aquellos podrían a su vez incidir sobre esta decisión estratégica mediante diferentes medios de comunicación,

4 UPNN (2005a). *Implementación de la estrategia financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*, Bogotá, Mimeo.

persuasión o presión. Ante las noticias que circulaban sobre la privatización de los servicios ecoturísticos, Marta pensaba en cómo desarrollar una actividad económica rentable —el ecoturismo— en un marco de desarrollo sostenible, que le permitiera garantizar la sostenibilidad financiera de la institución a su cargo. Por ello, era necesario anticiparse a las reacciones provenientes del entorno y prever cómo los distintos grupos de actores involucrados podrían influir sobre esta decisión, de forma que la UPNN pudiera diseñar una estrategia adecuada de implementación de la decisión. ¿Quiénes la apoyarían y quiénes se opondrían a una eventual concesión de los servicios ecoturísticos a la empresa privada? ¿Quiénes eran los involucrados definitivos que deberían tomarse en cuenta? ¿Quiénes y con qué medios se opondrían? ¿Vendría dicha oposición de la misma entidad? ¿Peligraría la decisión que se debía tomar? Y de ser así, ¿peligraría la continuidad en el cargo de la nueva gerencia y su equipo directivo? ¿Con qué implicaciones institucionales y políticas? ¿Cómo podría ganarse su apoyo para garantizar una efectiva implementación de la decisión? Todas éstas son preguntas estratégicas que la nueva gerencia de la UPNN debería resolver con la mayor brevedad.

II. El ecoturismo en los Parques Nacionales Naturales

Las políticas ambientales del nuevo gobierno (presidente Álvaro Uribe, agosto de 2002) consideraban al ecoturismo como una actividad productiva estratégica para el país y para la consecución de recursos propios de la UPNN, la cual en principio podría ser coherente con la vocación de conservación con la que se habían definido los Parques Nacionales Naturales (PNN). Esta coherencia dependería de la forma precisa como se desarrollara la prestación de los servicios ecoturísticos. Para ello era muy importante entender con qué filosofía y creencias se había creado el SPNN, cómo se había establecido la UPNN, las condiciones mismas del servicio ecoturístico y las fortalezas y debilidades internas de la Entidad en el momento de implementar la decisión.

Tradicionalmente, la UPNN había gestionado las actividades ecoturísticas conforme a un esquema de operación que era ejecutado directamente por la entidad gubernamental. Este esquema consistía en subcontratar la prestación de los servicios turísticos básicos con terceros bajo las condiciones, supervisión y vigilancia directa de la UPNN. Además —según reconocía su directora—, generaba una serie de problemas graves en su gestión, como la falta de control en el cumplimiento de las obligaciones y

responsabilidades de los subcontratistas; la mala calidad en la prestación de los servicios y el deterioro avanzado de gran parte de la infraestructura turística dispuesta en algunas áreas que, a su vez, desincentivaba la presencia de turistas; y el inadecuado manejo del poder y el control que, en algunos casos, favorecía los intereses particulares de algunos funcionarios de la UPNN.

No obstante, en el año anterior (2004) a la decisión, el ecoturismo había reportado cerca del 45% de los ingresos totales de la institución, y generaba también beneficios económicos y sociales para las comunidades que vivían en algunos de los parques y en sus zonas de amortiguación. Varias de estas comunidades habían participado anteriormente en actividades en contra de la conservación de los recursos naturales, como la deforestación, la pesca indiscriminada y la gUAQUERÍA, entre otros; razón por la cual la UPNN trabajaba desde tiempo atrás con ellas para modificar sus comportamientos. En ese momento, dichas comunidades encontraban en las actividades asociadas al ecoturismo ingresos para su subsistencia y una forma de trabajar a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales.

El nuevo servicio ecoturístico debería enmarcarse en el entendimiento y manejo de lo que son los bienes públicos, tales como los PNN. Se trata de bienes que no presentan rivalidad en su consumo; por lo que su disfrute y goce no varía por el hecho de que muchos ciudadanos, en este caso, turistas, los consuman simultáneamente. Estos bienes no permiten la exclusión de la ciudadanía para efectos de establecer un precio por su uso. Garantizar el cumplimiento de estas características de los bienes públicos, hacía que la evaluación de las distintas modalidades de gestión para el aprovechamiento del ecoturismo tuviera que ser muy cuidadosa, tales como la concesión a operadores privados, la administración directa de la autoridad gubernamental o la entrega de su administración a las comunidades. Aunque no había mucho tiempo para hacer un estudio comprehensivo y exhaustivo que evaluara todas las alternativas, era necesario tomar una decisión estratégica que permitiera maximizar los beneficios y minimizar los costos de esta decisión para la sociedad en general.

A. El Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)

“Decláranse ‘Parques Nacionales Naturales’ aquellas zonas que el gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable

de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el gobierno nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona” (artículo 13, ley 2ª de 1959⁵).

Con esta declaratoria en 1959, el gobierno nacional dio paso a la constitución del SPNN como estrategia para garantizar la conservación *in situ* de la diversidad biológica en el país. De conformidad con las diferentes resoluciones expedidas al amparo de ésta y otras leyes, Colombia contaba en 2004 con 49 áreas protegidas en cinco categorías: 33 Parques Nacionales Naturales (PNN), 2 Reservas Naturales (RNN), 12 Santuarios de Flora y Fauna (SFF), 1 Área Natural Única (ANU) y 1 Vía Parque (VIP). El conjunto de áreas que integraban el sistema equivalía aproximadamente al 10% del territorio nacional, con una extensión cercana a los 10 millones de hectáreas que se distribuían a lo largo y ancho del país (véase anexo 1)⁶.

Formaban parte del SPNN los ecosistemas estratégicos que albergaban miles de especies de fauna y flora, y que hacían de Colombia el segundo país más biodiverso del mundo. Además de la riqueza natural y ecosistémica presente en estas áreas, en ellas se cumplían funciones ecológicas que permitían el suministro de agua, la captura de bióxido de carbono y la regulación del clima. Cuatro de las seis estrellas hidrográficas más importantes del país hacían parte del SPNN, más del 62% de los acuíferos, y 7% de las lagunas y ciénagas naturales. Cerca de 17 millones de personas dependían del agua que era abastecida por estas áreas, y en ellas se producía 20% de los recursos hídricos que permitían la generación de energía eléctrica en el país⁷.

A pesar de la importancia natural y cultural que albergaban estas áreas –del interés del gobierno nacional por preservarlas y del marco jurídico que establecía un régimen especial de manejo y ocupación–, en el SPNN

5 Ley 2ª de 1959. Economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.

6 GALÁN (2006). *Bases para el diseño de un plan estratégico de la unidad del Sistema de Parques Nacionales, y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Cepal, Estudios y Perspectivas 002054.

7 UPNN (2001a). *Política de participación social en la conservación*, Bogotá, Mimeo.

se presentaban problemas sociales y económicos, como la pérdida de la diversidad, la colonización, la siembra de cultivos ilícitos y la deforestación; los cuales eran el resultado de las dinámicas del conflicto social que se daban en los contextos locales. La colonización campesina, la expansión incontrolada de la frontera agrícola y la disputa territorial que existía con diferentes actores del conflicto armado, eran aspectos críticos que deben tenerse en cuenta⁸. Se había establecido que cerca del 90% de las áreas del sistema se encontraban afectadas por la ganadería, 85% por quemas, 50% por la deforestación, 24% por cultivos ilícitos y 22% por la minería⁹. Esta crítica situación ponía en duda la función de conservación con la que se había creado el SPNN, y planteaba interrogantes sobre la capacidad institucional de la UPNN para ejercer un adecuado manejo y control del sistema. Era claro que para poder cumplir con el propósito con el que fue creado el sistema de PNN, la UPNN requería de más recursos humanos, mejor calificados, así como de infraestructura física y recursos financieros que le permitieran ocuparse de manera adecuada de la gestión de estos temas y problemas ambientales.

B. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UPNN)

La UPNN se creó en 1994 como una entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del SPNN y de la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)¹⁰. Sus funciones eran las de reservar y alindar las áreas del sistema, y ejercer en ellas las de protección, conservación y desarrollo sostenible. Así mismo, elaborar e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos que permitían cumplir con las finalidades y metas previstas por la ley para las diferentes áreas, y garantizar en ellas la prestación de los servicios relacionados con su uso.

La estructura orgánica de esta entidad al tomar la decisión estratégica (2005), era el resultado de sucesivas reformas hechas dentro de los

8 UPNN (2002a). *Bases para una estrategia financiera del sistema de parques nacionales de Colombia*, Bogotá, Mimeo.

9 PARDO, M. (2005). *Aspectos conceptuales de la planeación del manejo en Parques Nacionales*, UPNN, Bogotá, Mimeo.

10 El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), es un conjunto de áreas de carácter público, privado y comunitario en los campos de gestión pública nacional, regional y local.

procesos de reestructuración del Estado¹¹. Su organigrama estaba conformado por una dirección general, dos subdirecciones, una técnica y una administrativa, y seis direcciones territoriales a las que se encontraban adscritas las 49 áreas protegidas (véase anexo 2). Esta estructura, aunque había permitido desconcentrar y descentralizar parcialmente las funciones relacionadas con el manejo de los parques en las direcciones territoriales, seguía centralizando la toma de decisiones y mantenía una estructura funcional basada en el modelo burocratizado de organización; lo cual generaba lentitud en la respuesta y falta de integralidad en las acciones que se requerían para asumir el manejo del conjunto de áreas del SPNN, dispersas en el territorio y que actuaban con una variedad de funciones operativas, técnicas y ejecutivas¹².

Según los informes de la UPNN a comienzos de 2005¹³, en la organización se presentaban problemas estructurales, como la insuficiencia de personal calificado y la inadecuada distribución de los cargos en su planta de personal. Con una planta de 370 funcionarios, su mayoría en cargos operativos y asistenciales, había que recurrir a emplear una gran cantidad de personal por contrato, que veía permanentemente amenazada su estabilidad y sostenibilidad en los cargos. Así mismo, los vacíos de personal en las áreas técnicas y de gestión, dejaban desprovistas funciones como la de planificación, que eran realizadas mediante la contratación de personal externo. A las limitantes humanas se sumaban varios factores: la poca disponibilidad de recursos financieros y logísticos, la escasa información estratégica sobre los PNN para la toma de decisiones, y la inadecuada coordinación con los institutos de investigación adscritos al Ministerio, que podrían proveer insumos valiosos para la conservación. También eran escasos o nulos los vínculos con las administraciones departamentales y municipales, que de todas formas tenían un interés en el apropiado funcionamiento de los PNN. Estos factores afectaban la motivación del personal, el mantenimiento de la infraestructura, vehículos e inmuebles, y la reposición de todos los bienes de la Entidad¹⁴, repercutiendo de manera desfavorable en la capacidad institucional para ejercer gobernabilidad, control y vigilancia en las áreas del sistema.

11 La estructura orgánica de la UPNN establecida por el decreto 2915 de 1994, se modificó por el decreto 1124 de 1999 y posteriormente por el decreto 216 de 2003.

12 GALÁN (2006). *Op. cit.*

13 UPNN (2005b). *Lineamientos de planeación operativa y seguimiento a la gestión*, Bogotá, Mimeo.

14 UPNN (2002a). *Op. cit.*

C. El ecoturismo en los parques

Desde su creación, la UPNN venía desarrollando diferentes actividades ecoturísticas en 31 de las 49 áreas protegidas. Dichas actividades funcionaban conforme a esquemas similares a los que operaban en la administración del desaparecido Inderena y que fue adoptado por la UPNN. Para ello se contaba con una infraestructura básica (zonas de alojamiento, cafeterías, restaurantes, parqueaderos y senderos dispuestos dentro de algunos parques) en aquellas áreas en las que se consideraba que el nivel de afectación a los ecosistemas por la actividad humana no resultaba significativo¹⁵.

El esquema de operación del servicio ecoturístico se efectuaba mediante contratos de prestación de servicios, realizados a término definido con terceros, ya fueran particulares o grupos asociativos que hacían parte de las comunidades locales. Sobre estos contratos, Jorge Cuéllar, jefe del grupo de sostenibilidad financiera de la Unidad, comentó al respecto: “Para la contratación, los jefes en cada parque establecían las necesidades mínimas de funcionamiento y sacaban los términos de referencia. Éstos eran enviados a las respectivas direcciones territoriales para su aprobación y enviados a Bogotá, en donde se elaboraban los contratos. Una vez éstos finalizaban, era necesario abrir otra vez todo el proceso, lo que no sólo era muy ineficiente, sino que repercutía en espacios de tiempo en los que era necesario cerrar la prestación del servicio”.

Con este esquema de contratación, la UPNN pagaba al contratista por sus servicios, pero en muchos casos éste cobraba de manera adicional tarifas al turista, generando un doble cobro difícil de controlar por el personal de los parques. Los contratos se realizaban sin análisis o consideración alguna de retribución de recursos que pudieran usarse hacia la conservación de todo el parque y su diversidad. Cada parque se ocupaba, a su vez, de los arreglos y reparaciones; así como de la compra de los elementos requeridos para la operación. Como resultado, la infraestructura se encontraba bastante deteriorada, llegando a condiciones so-

15 Según lo previsto en el decreto 622 del 16 de marzo de 1977, cada área del sistema de parques presenta una zonificación establecida en función de sus características naturales. Las actividades relacionadas con ecoturismo se desarrollan de acuerdo con esa zonificación en las zonas establecidas como de alta densidad de uso y de recreación general exterior. UPNN (2001). *Guía para el ordenamiento de actividades ecoturísticas en áreas protegidas*.

bre las que Marta anotó: “En el Tayrona¹⁶, los ecohabs estaban parados, pero si uno iba, lo mordían los ratones, se le entraban los murciélagos, las culebras, todo estaba muy raído, lleno de goteras, todo dañado. En Amacayacu¹⁷, aunque se habían hecho unas inversiones muy grandes, la infraestructura se encontraba en condiciones similares”.

Además de los gastos financieros que generaban la supervisión de los contratos y el trabajo en el mantenimiento de la infraestructura dispuesta para la actividad ecoturística, en muchas ocasiones la operación requería de gran parte del personal dispuesto por la Unidad, para labores de seguimiento y control de las áreas. De esta forma, los funcionarios especialistas en conservación se veían absorbidos en labores de taquilla, alojamiento y mantenimiento, que no eran sus funciones y para lo cual no tenían los conocimientos y habilidades necesarios.

El recaudo de la taquilla se realizaba con actividades de registro o control inadecuadas. No había boletas, ni consecutivos, y la información proporcionada por los funcionarios se constituía en el único medio de verificación del ingreso. Al respecto, Jorge Cuéllar apuntó: “Una vez que fuimos a hacer una inspección llegamos y el funcionario sacaba billetes doblados de todos lados... Al cobro de los ingresos se le daba tanta informalidad que no se rendían muchas veces las cuentas completas o no se sabía cuánto entraba”. Esto no sólo se convertía en un problema para la Unidad, sino también para los mismos funcionarios de la Entidad que, según lo expresado por los jefes de parques, “debían viajar con grandes sumas de dinero en bolsas, asumiendo en los recorridos toda clase de riesgos”.

El esquema de subcontratación ponía en manos de los funcionarios de los parques el control de las obligaciones y deberes de los contratistas, dando lugar a situaciones inadecuadas de interpretación y manejo. Tal era el caso de operadores que en contraprestación a la explotación de los servicios ecoturísticos, generaban una serie de beneficios directos para los jefes de parques y sus equipos. De acuerdo con Marta, “el manejo informal, sin control y movido por el jefe del parque, llevaba a una serie de favores como descuentos y exenciones, que eran prestados sin ninguna objetividad”.

16 El PNN Tayrona se creó mediante la resolución 0292 del 18 de agosto de 1969. Se encuentra ubicado en el litoral Caribe colombiano, en el departamento del Magdalena.

17 El PNN Amacayacu se creó mediante la resolución ejecutiva 283 del 27 de octubre de 1975. Se encuentra ubicado en el departamento del Amazonas.

A pesar de los problemas asociados a la forma en la que se realizaba el ecoturismo, esta actividad constituía una importante fuente de ingresos para la Unidad. Los recaudos realizados por taquilla, como lo manifestó Iván Cortés, jefe de la Unidad Administrativa de la UPNN, “soportaban en buena medida el mantenimiento de las áreas y del sistema”¹⁸. Además, al ecoturismo se asociaban beneficios directos para ciertos actores de la comunidad, que en el marco de la política de participación social de la conservación¹⁹, y con el apoyo de diversas instituciones²⁰, habían encontrado en actividades asociadas al ecoturismo una fuente de sustento y explotación racional de los recursos ambientales de los parques. Gladis Guerra, miembro de una de las asociaciones prestadoras de servicios, da testimonio al respecto:

“Nosotros siempre habíamos vivido en el parque, igual que nuestros padres y nuestros abuelos. Nos dedicábamos a actividades como la tala, la caza y la guaquería. Cuando este sitio se convierte en parque, lo primero que nos dijeron era que teníamos que salirnos, pero nosotros a lo largo del tiempo nos resistimos. Después se dieron cambios en las instituciones, nos reconocieron y así logramos llegar a acuerdos. Los de la Unidad de Parques nos mostraron la importancia de cuidar el parque, así dejamos atrás esas actividades, y encontramos en actividades de ecoturismo otras formas de sustento. Conformamos las asociaciones, nos capacitamos y venimos trabajando en la prestación de diferentes servicios como el de arreo, guíaanza o venta de productos”.

D. La realidad presupuestal y financiera

Aunque era inminente la necesidad de mejorar la prestación de los servicios ecoturísticos en los PNN, las posibilidades de la UPNN para invertir en el tema eran limitadas. Los estudios presentados por Jorge Cuéllar, director de la unidad financiera, mostraban que los recursos de inversión provenientes del Presupuesto General de la Nación (pre-

18 De los recursos que ingresaban por taquilla, 90% provenían de los PNN Tayrona, Nevados, Amacayacu, Gorgona, Islas del Rosario y el SFF Otum-Quimbaya. Los recursos captados ingresaban a una cuenta especial de parques y eran redistribuidos para el funcionamiento de todas las áreas del sistema.

19 La política de participación social en la conservación “Parques con la Gente”, se adoptó en 1998, y estableció como lineamientos el trabajo conjunto entre la sociedad y las instituciones, la función social de la conservación, el reconocimiento y valoración de los diferentes actores, y el entendimiento de diversos sistemas de uso y control de los recursos naturales.

20 La política “Parques con la Gente”, se impulsó con el apoyo de entidades nacionales y agencias de cooperación internacional, como las de los gobiernos de España, Holanda, la Unión Europea y de las Naciones Unidas, entre otros.

supuesto nacional) al SPNN habían decrecido en pesos constantes: aproximadamente de 14.000 millones de pesos en 1996, a alrededor de los 3.000 millones de pesos en 2004 (véase anexo 3). Esta drástica reducción no resultaba coherente con el incremento en la extensión física del sistema de parques, que para este mismo período había sido cerca de un millón de nuevas hectáreas (véase anexo 4), ni con los objetivos de conservar la diversidad y explotar el ecoturismo. La reducción del presupuesto nacional generaba la necesidad de convertir a los parques nacionales en unidades autosostenibles financieramente; lo que obligaba a desarrollar nuevos esquemas de gestión, como la concesión a privados, que no necesariamente estaban alineados con el objetivo central de la conservación de los recursos naturales y la diversidad existente en los parques. Ello evidenciaba el hecho conocido que, en materia ambiental, los intereses privados no siempre están alineados con el interés público.

En este escenario restrictivo, los recursos propios provenientes prioritariamente del ecoturismo, tomaban cada vez mayor relevancia para la sostenibilidad financiera de la Unidad y del SPNN. Éstos, aunque se habían mantenido relativamente constantes en el tiempo, habían pasado de representar una proporción del 8,1% del total de ingresos en 1996, a cerca del 45% en 2004, año anterior a la decisión de concesionar los servicios (véase anexo 5).

De acuerdo con los documentos elaborados por los consultores financieros de la Unidad –la firma AEG–, los ingresos totales para 2004 eran de US\$ 11 millones, mientras que los gastos de funcionamiento ascendían a US\$ 17 millones. Esto dejaba un déficit cercano a los US\$ 6 millones, que se había proyectado para 2006 en US\$ 13 millones²¹ (véase anexo 6), haciendo muy crítica la sostenibilidad financiera de los parques y, por ende, del cumplimiento de los objetivos de conservación.

A la escasez de recursos, se sumaba otro problema relacionado con la falta de caja; liquidez que se derivaba del manejo de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación a través del Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC²². Por medio de este instrumento, los

21 UPNN (2005a). *Op. cit.*

22 El Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, es un instrumento mediante el cual se define el monto mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional para los órganos financiados con recursos de la nación.

recursos desembolsados a la UPNN durante la vigencia presupuestal eran inferiores a los presupuestados y llegaban siempre retardados. Esto obligaba a la UPNN a comprometer parte de sus pagos a futuro, pues generaba demoras significativas en el pago del personal y dejaba como resultado que su poder adquisitivo se viera reducido, y que los bienes y servicios transados resultaran más costosos (véase anexo 7).

Por ello y para tomar una decisión sobre una posible entrega en concepción de ciertos parques a operadores privados, comparado con mantener su administración directa por la entidad gubernamental o darle su operación a las comunidades locales y regionales, Marta meditaba sobre las fuerzas del entorno que hasta cierto punto determinaban y constreñían dicha decisión.

III. El entorno de la organización

A. Fuerzas culturales

El manejo y funcionamiento del SPNN fue históricamente ejercido por el Estado mediante diversas entidades, entre las que figuraron: el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables - Inderena²³ y el Ministerio de Medio Ambiente por medio de la UPNN²⁴. Si bien, todas estas entidades actuaron a favor del interés de conservación que predominaba en el establecimiento de estas áreas, su gestión en el tiempo se diferenció dejando ver el paso de una cultura organizacional marcada por intereses netamente conservacionistas, a una cultura en la que se incorporaron criterios de aprovechamiento, desarrollo y sostenibilidad. Se trataba, entonces, de un cambio en los modelos mentales de cómo entender el desarrollo sostenible y el papel que los PNN podían desempeñar en ello. Así, de los esquemas de no usar las áreas protegidas que predominaron durante la administración del Inderena, que mantenía un interés por lograr la expropiación y el saneamiento de las áreas del SPNN ocupadas por privados y colonos, se había pasado a modelos integrados de manejo, impulsados por el Ministerio de Ambiente y por la UPNN. Estos modelos reconocieron que existía una ocupación de manera permanente en estas áreas²⁵, y que dieron lugar a la formulación

23 El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables - Inderena se creó mediante el decreto 2420 de 1968.

24 El Ministerio del Medio Ambiente se creó mediante la ley 99 de 1993.

25 Durante la constitución del SPNN se establecieron como áreas protegidas, propiedades

de políticas incluyentes y participativas que en alguna medida consideraron la función activa de las comunidades frente a la conservación.

B. Fuerzas jurídicas e institucionales

La evolución en las concepciones de aprovechamiento y uso de los bienes y servicios ambientales se vio reflejada no sólo en el accionar de las instituciones del Estado, sino también en el marco normativo que reglamentaba la administración del sistema de parques. A las funciones de protección, conservación y desarrollo del sistema definidas en 1974, se sumaron en 1977 nuevas disposiciones que facultaron la obtención de recursos, la prestación de servicios y la celebración de contratos²⁶. En 1993, tras la promulgación de la Constitución Política²⁷ de 1991 y el desarrollo de los diferentes convenios y tratados internacionales a los que el país se adhirió como parte contratante²⁸, se expidió la ley 99 en la que se estableció como principio rector de la gestión ambiental del país, el desarrollo sostenible²⁹. Las disposiciones precedentes que aludían al manejo del SPNN abordaron, en consecuencia, ámbitos de actuación que incluyeron la aplicación de diferentes mecanismos facultativos de uso, como permisos, concesiones, autorizaciones, cobro de derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas de uso.

Para 2003, cuando existía un marco jurídico amplio para realizar una explotación sustentable en las áreas del SPNN, se incorporó como función

con títulos originarios y con colonos asentados en baldíos. Aunque la legislación preveía procesos de expropiación por el Estado, históricamente no se ha contado con los recursos para su saneamiento. Como consecuencia de lo anterior, parte de los territorios del SPNN son de propiedad privada y entre 20% y 30% de éstos se encuentran traslapados con territorios de colectividades indígenas y afrodescendientes. UPNN (2002b). *Parques con la gente II*, Bogotá, Mimeo.

- 26 Disposiciones contenidas en el decreto 622 de 1977.
- 27 La Constitución Política de 1991 elevó la protección del medio ambiente a derecho colectivo, dotándola de mecanismos de protección por parte de los ciudadanos. Así mismo, determinó como competencia del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- 28 Tras la Declaración de Río de Janeiro en 1992, Colombia ratificó los Convenios Internacionales de Diversidad Biológica y Cambio Climático.
- 29 La ley 99 de 1993 definió el desarrollo sostenible como aquel que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social; sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

de la UPNN el diseño e implementación de estrategias de sostenibilidad financiera. Este concepto buscó reducir la dependencia de la institución frente a los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, dejando ver el paso de modelos burocratizados asistidos con los recursos del Estado, a modelos neoliberales de estado mínimo y de privatización.

C. Fuerzas económicas

La búsqueda de sostenibilidad financiera de las instituciones del gobierno se daba como consecuencia del agudo déficit fiscal que enfrentaba el país desde finales de los años noventa³⁰. El estado de las finanzas públicas imponía un régimen de austeridad frente a los gastos de las empresas públicas, afectaba todos los sectores; pero se hacía más evidente en aquellos que no se consideraban totalmente prioritarios para el logro de los planes de desarrollo nacional, como el ambiental. Prueba de ello fueron los sucesivos recortes de los recursos asignados al SPNN (véase anexo 8); las constantes reestructuraciones de la planta de personal de la UPNN³¹, y la reforma institucional por la que se fusionó en 2002 el Ministerio de Ambiente con el de Desarrollo para dar lugar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta fusión podría implicar una señal equívoca sobre la prioridad que el tema ambiental tenía en las políticas públicas colombianas.

D. Fuerzas políticas

Desde los inicios de los años noventa y a través de diferentes documentos de política pública, se buscó promover el desarrollo del ecoturismo en áreas protegidas³². Este interés se hizo explícito en el año 1996 con la ley 300, Ley General de Turismo; en la que se reconoció el ecoturismo como un tipo especializado de turismo, realizado en áreas con especial atractivo natural y en un marco de desarrollo humano sostenible. En esta ley se

30 Para 2005, los gastos inflexibles del gobierno como la deuda externa, la seguridad social y las transferencias territoriales absorbían 100% de los ingresos tributarios del país (Cárdenas, M. y Mercer-Blackman, V. (2006). *Análisis del Sistema Tributario Colombiano y su impacto sobre la competitividad*, Cuaderno No. 13, Bogotá, Fedesarrollo).

31 Con la reforma protocolizada por el decreto 1124 de 1999, se suprimieron ocho cargos de planta, y, así mismo, el decreto 216 de 2003 suprimió un cargo de planta correspondiente al del subdirector de gestión y eliminó 14 cargos sin presupuesto. UPNN (2005). *Lineamientos de planeación operativa y seguimiento a la gestión*, No. 19, Bogotá.

32 Entre los documentos de política que incorporaron el tema del ecoturismo antes de la ley 300 de 1996, se encontraban: "Política turística" (1995-1998) y "El turismo sector estratégico de desarrollo nacional, bases para una política turística" (1991).

estipuló por primera vez como función del Estado, el desarrollo de dicha actividad y se reglamentó su incorporación en los planes sectoriales que debían ser preparados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concertación con las autoridades ambientales competentes.

En ejercicio de esta ley, el Plan Sectorial “Turismo para un nuevo país” (2003-2006) planteó el ecoturismo como un sector estratégico para el desarrollo regional y nacional, y como uno de los siete productos fundamentales en los que Colombia concentraría sus esfuerzos hacia el 2020. Este plan, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes, se incorporó al Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”, del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), convirtiéndose en uno de sus ejes fundamentales. Allí se reconoció el potencial ecoturístico del sistema de parques, el bajo nivel de desarrollo de los servicios prestados en estas áreas, y la necesidad de promover en ellas procesos de mejoramiento y competitividad sin articularlos de manera clara a sus objetivos de conservación. En consecuencia, para 2004 una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo para la Unidad de Parques era la de implementar esquemas de participación privada para la prestación de los servicios ecoturísticos en dos de las áreas del sistema³³.

La importancia dada al ecoturismo en la agenda del gobierno, alentaba los intereses de operadores privados de turismo y de diversas entidades territoriales que buscaban oportunidades en su explotación. Esto daba lugar al planteamiento de alternativas de gestión desde los ámbitos territoriales y que desde la perspectiva de Marta “atentaban con desmembrar el SPNN”. Según ella, “algunos gobernadores en los consejos comunales³⁴ planteaban que la Unidad no estaba explotando debidamente los parques, y le solicitaban al presidente de la República que se los entregara. Ellos argumentaban que las áreas protegidas no podían ser un lastre para el desarrollo de los departamentos, sino que tenían que aportarles”. Por tanto, dejaba en claro la necesidad de definir el papel de los PNN en el desarrollo del país, así como el modelo de gestión más adecuado para aprovecharlos, permitiéndoles el logro de los objetivos de conservación con los cuales fueron creados.

33 UPNN (2005b). *Op. cit.*

34 La realización de los “consejos comunales” es una metodología empleada durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Ésta consistía en espacios de diálogo entre los funcionarios del gobierno y la comunidad, a fin de conocer las necesidades comunitarias y de plantear alternativas para darles una solución.

E. Experiencias internacionales

Las concesiones asociadas al tema del ecoturismo en PNN, eran un tema novedoso para Colombia. No obstante, países latinoamericanos como Costa Rica y Argentina eran referentes de algunas de las bondades asociadas a este modelo de gestión. En Argentina, las concesiones operaban desde 1939, bajo una legislación que les daba una función supletoria al Estado y la función central al privado. El esquema en este país se caracterizaba por presentar una gran variedad de concesionarios³⁵ o permisionarios³⁶ que operaban bajo diversas modalidades, que incluían grandes licitaciones, permisos sobre propiedad pública y autorizaciones sobre propiedad privada. Según lo manifestó Juan Guillermo Ríos, de la dirección de aprovechamiento de recursos de la Administración de Parques Nacionales (APN) de Argentina: “El esquema permita que las comunidades se desarrollaran, generando beneficios sociales y económicos. Desde la APN se buscaba fomentar la creación de pequeñas empresas. Muchos guías, por ejemplo, terminaron asociados ofreciendo alguna clase de prestaciones, o se transformaron en agencias de viajes. Estas empresas, aunque eran dependientes del flujo de turistas atraído por un operador principal, encontraban dentro del modelo la forma para actuar de manera independiente”.

En Costa Rica, por su parte, las concesiones eran un tema más reciente, introducido en 1995 por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), como una estrategia para asegurar los recursos y la sostenibilidad financiera del sistema³⁷. Se concesionaban servicios complementarios a las áreas protegidas, no vitales para su operación y que no representaran competencia desleal con el desarrollo empresarial de la comunidad. En ese país, los resultados del esquema, diez años después de su implementación, ofrecían un balance positivo en función de la captación de ingresos. De acuerdo con el Centro de Estudios Económicos y Ambientales del SINAC³⁸, los recursos provenientes de bio-beneficios económicos asocia-

35 Los concesionarios accedían a ser autorizados mediante licitación o concurso público de ofertas.

36 Los permisionarios accedían a la autorización de prestar servicios mediante permisos administrativos facilitados por la autoridad pública.

37 Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Proyecto “Superando barreras para el logro de la sostenibilidad de las áreas protegidas de Costa Rica”. San José, Costa Rica, www.sinac.go.cr.

38 Adomson, M. (2006). *Análisis y evaluación de la eficiencia financiera, factibilidad y sostenibilidad del sistema de áreas protegidas*, Proyecto SINAC, San José, Costa Rica.

dos a la actividad turística para el período 1995-2004, habían aumentado 100%, con un incremento del 55% en el flujo de visitantes.

Otro aspecto fundamental para tener en cuenta en la posible decisión de privatizar el servicio de ecoturismo en los parques, era el de considerar el entorno específico de la organización constituido por los involucrados, quienes podrían oponerse o apoyar abiertamente dicho proceso de toma de decisión, generando un panorama político particular.

IV. Los involucrados de los parques: su poder, legitimidad y urgencia

“Yo estaba convencida de que el esquema de concesiones era excelente, jurídicamente era viable, y tenía asociados una serie de beneficios, pero nunca me imaginé que fuera difícil, ni que alguien dijera que no lo quería hacer” (Marta).

Para 2004, el gobierno nacional planteaba con urgencia la necesidad de implementar el esquema de concesiones. Como se había hecho explícito en documentos de política, desde esta instancia se visualizaba el ecoturismo como un sector estratégico, cuyo desarrollo contribuiría al logro de objetivos estructurales del plan de gobierno, como eran el crecimiento económico y la generación de empleo. Al respecto, Marta comentó: “Cuando yo llegué a la Entidad, el plan de desarrollo del primer gobierno del presidente Uribe planteaba como una de las metas de la Unidad la adjudicación de licitaciones de concesión en los PNN”. Este referente, dado el poder investido en el ejecutivo y su alta legitimidad, constituía un factor clave sobre la decisión que se habría de tomar. Igualmente, Marta sabía que debía actuar con suma urgencia, ya que la situación financiera de la Unidad era desesperada.

Pese al interés manifiesto por el gobierno, algunos funcionarios de la Unidad, más allá de los niveles directivos, se oponían al esquema. Los funcionarios no sólo tenían legitimidad frente a las comunidades aledañas a los parques, ya que habían trabajado con ellas durante muchos años, sino que también podían ejercer cierto grado de poder sobre la decisión al generar movimientos internos en contra de la nueva decisión de política que quería implementarse. Según Marta: “La resistencia ejercida se debía, en parte, a que con las concesiones se acabaría ese esquema inadecuado que dejaba en manos de los jefes de los parques y sus equipos el manejo

del ecoturismo. También eran causas de oposición el desconocimiento del esquema o simplemente la dificultad de asumir un cambio, pues se trataba de aceptar un tercero extraño asumiendo competencias que se tenía, compartir espacio, oficinas y entregar labores que se venían desarrollando”.

La Contraloría General de la República³⁹, entidad encargada de vigilar los recursos del Estado, había advertido estar en contra de las concesiones. La oposición ejercida, buscaba desestimular cualquier intervención que pudiera llegar a darse sin las garantías técnicas, jurídicas y económicas requeridas para adelantar este tipo de proceso. Según lo manifestado por sus funcionarios, “la Contraloría buscaba ejercer su autoridad, en el espíritu de cumplir con una misión institucional de carácter preventivo”.

Aunque en las comunidades se generaba gran incertidumbre por los efectos y consecuencias que podrían darse con las concesiones, sus manifestaciones eran escasas, pues no tenían vocería como para llegar a conformar grupos fuertes de oposición. Sin embargo, eran un actor muy vulnerable, como lo manifestó Marta: “Era muy importante para el gobierno nacional y para la UPNN, que buscaban propender por su beneficio y porque no se fueran a ver afectados con la decisión que se tomara”.

Los empresarios del sector turístico veían las concesiones como un paso que debía ser dado por el gobierno nacional. Según lo expresó el presidente del Fondo de Promoción Turística de Santa Marta: “No sólo porque las economías regionales caracterizadas por altos índices de pobreza, bajo desarrollo y falta de oportunidades así lo demandaban, sino porque en estas zonas, procesos complejos como el narcotráfico eran una muestra de la escasa capacidad de gestión del Estado para administrar y controlar estas áreas. En consecuencia, parques que buscaban ser salvaguardados de la explotación que pudiera realizarse de manera legal y racional, resultaban siendo escenarios de un conflicto armado que atentaba contra su sostenibilidad”. Otras instancias que se involucraban como potenciales operadores turísticos eran las entidades regionales, como gobernaciones y empresas del sector solidario. Estas instancias veían las concesiones como una alternativa de manejo adecuada, que permitiría alentar la conformación de alianzas intersectoriales favorables para el desarrollo del ecoturismo y de las regiones. En palabras del di-

39 La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado y tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos.

rector de la Caja de Compensación Familiar⁴⁰ de Caldas: “La vinculación al ecoturismo de la empresa pública abriría acceso a muchos aspectos que requieren ser manejados en los PNN, como el de vías y seguridad; mientras que la actuación de un actor privado garantizaría la inversión de capital, la experiencia en el mercado y una administración guiada por procesos de dirección y gestión corporativa”.

En medios de prensa de circulación nacional, expertos de gran credibilidad alertaban a la opinión pública, generando cuestionamientos y exigiendo claridad frente al tema de las concesiones. Como se registró en un artículo publicado en el diario *El Tiempo*: “Esta iniciativa ha promovido el debate sobre su conveniencia y ha entusiasmado a algunos, que la consideran como la panacea para mejorar la situación de los parques, mediante el ofrecimiento de mejores servicios a los visitantes que generen fondos que contribuyan al objetivo principal que es la conservación de estos valiosos ecosistemas. Pero no debe olvidarse que el problema es mucho más complejo que la carencia de recursos, pues abarca campos como la aplicación del plan de manejo del área, las relaciones con las comunidades de la zona, el mantenimiento de la infraestructura para el uso del parque como los senderos, puentes, lugares de observación, etc.”⁴¹.

En su visita a ciudades y parques, Marta encontró protestas provenientes de grupos que incluían agremiaciones sindicales y propietarios de tierras, los cuales diferían de la iniciativa planteada por el gobierno. Como lo recordó: “En Chingaza⁴² llegaron a impedirme la entrada al parque con buses y gritaban toda clase de arengas agresivas”. El tema era igualmente controvertido con mucha fuerza en espacios como foros abiertos y debates, en los que se encontraba mucha resistencia de políticos, académicos, altos funcionarios del gobierno y expertos de reconocida trayectoria en temas ambientales.

40 Las cajas de compensación familiar eran organizaciones privadas creadas para administrar los depósitos del 4% de las nóminas laborales de los empleados colombianos, con el fin de mejorar sus condiciones de vivienda, educación, consumo y recreación.

41 GUHL, E. (2005). *“El medio ambiente - ¿Derecho o negocio?”*, Mimeo.

42 El PNN Chingaza se creó mediante la resolución ejecutiva 154 del 6 de junio de 1977. Se encuentra ubicado en jurisdicción de once municipios de los departamentos de Cundinamarca y Meta.

Algunas autoridades regionales para manifestar su oposición accedieron a recursos jurídicos como el de acción popular⁴³. Así se registró en el fallo del proceso interpuesto por los alcaldes y consejeros de los municipios de Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal y por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - Carder⁴⁴: “Frente a la posible concesión, es de inmediata aplicación el principio de precaución contenido en la ley 99 de 1993, conforme al cual cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

Por otro lado, en la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, entidad que debe dar su visto bueno para la entrada en funcionamiento de nuevas áreas, se discutía sobre los aspectos ambientales que debían predominar al establecer las formas de uso y aprovechamiento de las áreas que integraban el SPNN. Al respecto, Jorge Robles funcionario de esta entidad expresó: “El planteamiento de la concesión de los servicios ecoturísticos como estrategia financiera parecía estar más fundamentado en aspectos económicos, sin considerar por ello la fragilidad de las posibles áreas a concesionar (...)”. Según él: “Con el escaso conocimiento que se tenía sobre la biodiversidad y con los criterios con los que habían sido definidas las categorías de las áreas que integraban el sistema, resultaba poco conveniente generalizar, y decir que el ecoturismo se podía hacer en un parque, resultaba necesariamente conveniente y adecuado para todos los demás”.

Autoridades ambientales regionales cuestionaban la pertinencia que desde el punto de vista técnico tenía esta iniciativa. Como lo anotó uno de los asesores legales de la Carder: “Los estudios de capacidad de carga⁴⁵ de

43 La “acción popular” es un proceso constitucional que tiene como finalidad que las normas jurídicas de jerarquía inferior a la ley no contravengan a la Constitución o a la ley.

44 Las corporaciones autónomas regionales de acuerdo con la ley 99 de 1993, son entes corporativos de carácter público, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Medio Ambiente.

45 La capacidad de carga es el nivel de población que puede soportar un medio ambiente dado sin sufrir un impacto negativo significativo. Dicha capacidad puede ser tomada en diferentes niveles. La capacidad de carga física (CCF), es el límite máximo de visitas que pueden hacerse en un sitio según el espacio y tiempo disponibles; la capacidad de carga real (CCR), somete la CCF a una serie de factores de corrección que se obtienen considerando variables físicas, ambientales, sociales y de manejo. La capacidad de

la Unidad de Parques, estaban basados en criterios relacionados con la infraestructura y el número de visitantes a los parques, pero no incorporaban criterios ambientales, ecológicos, sociales y de manejo”. Así mismo, sectores académicos advertían sobre el carácter preliminar de los estudios y planteaban la necesidad de ampliar la información de línea base, antes de abordar alternativas de explotación ecoturística que buscaran incrementar los flujos de visitantes”.

Los visitantes tradicionales de los parques hacían alusión a las garantías de libre acceso que se consideraba debían darse en los PNN, y al control de las tarifas por servicios. Grupos de usuarios, como los que hacían un turismo orientado al montañismo y caminismo, advertían que “los procesos de desarrollo ligados a inversión de capital privado traerían consigo un aumento inminente de tarifas y costos por servicios, lo que con el tiempo, terminaría por afectar la posibilidad del libre desempeño de cualquier actividad que pudiera realizarse en los PNN”.

Miembros de la comunidad que venían trabajando el ecoturismo en los parques, manifestaban el riesgo de que las concesiones fueran en una línea de acción diferente a la que por años había promovido la Unidad de Parques mediante la política de participación social. Una línea en la que ellos habían logrado consolidar y legitimizar sus organizaciones, y en la que habían encontrado los medios para ejercer su trabajo de manera autónoma y sostenible. Así lo expresaron los miembros de estas asociaciones: “Nosotros venimos prestando los servicios en el parque desde 1992, cuando no había nadie, ni tampoco interés privados. Después de más de diez años de trabajo somos dueños de nuestros negocios y esperamos poder seguir trabajando directamente con la Unidad de Parques”.

Funcionarios de la Unidad que por más de treinta años venían trabajando el ecoturismo en los parques, planteaban interrogantes sobre los posibles cambios que vendrían asociados a esta nueva forma de hacer ecoturismo: “Nosotros vemos las cosas diferentes. Hemos venido manejando la atención al visitante, de pronto no con esa gran formación de hoteleros pero con un gran conocimiento de todo lo ambiental, porque hemos vivido aquí y conocemos realmente lo que es un área natural. Eso es lo que siempre hemos transmitido y el visitante nunca se ha ido aburrido. De

carga efectiva (CCE), es la relación entre la CCR y la capacidad de manejo. Esta última entendida como la suma de condiciones necesarias por la administración de un área para cumplir a cabalidad con sus funciones y objetivos.

alguna forma, eso es lo que ellos buscan, un sitio en el que prevalezca la diversidad y la sencillez, y en donde se resalte la belleza natural, y no el lujo”.

V. La alternativa de concesionar el ecoturismo

La concesión consistía en entregar a un tercero la administración de la infraestructura ecoturística que se encontraba en algunos parques, para que éste se hiciera cargo de prestar los servicios de alojamiento, restaurante, enfermería, ecotienda, manejo de taquilla, parqueadero y recorrido por senderos. La figura no buscaba desarrollar una nueva infraestructura, sino adecuar la existente para prestar un servicio de mejor calidad. El modelo no consideraba transferir la propiedad concesionada, y mantenía en cabeza de la Unidad de Parques la jurisdicción y autoridad de las áreas de parque, así como la regulación de las tarifas de ingreso a las áreas protegidas.

Para el grupo de personas que trabajaban en la estructuración de la estrategia de sostenibilidad financiera de la UPNN, la concesión de los servicios ecoturísticos era una de las alternativas que permitirían captar recursos para financiar las actividades orientadas a la conservación de las áreas protegidas⁴⁶. Al respecto, Carlos Cruz, consultor financiero de la UPNN, manifestó: “Mediante la concesión de los servicios ecoturísticos se lograría conseguir un flujo de ingresos equivalente o superior al que venía siendo captado por la Entidad, y además se podrían reducir las inversiones que absorbían el mantenimiento de la infraestructura y los contratos de operación”. (Véanse anexos 9 y 10).

Según datos proporcionados por Juan Guillermo Ríos de la APN, “las estadísticas en Argentina demostraban que lo que se gastaba o invertía en el ecoturismo en las áreas protegidas, resultaba multiplicado por 20 o 30 en la economía regional”.

46 La estrategia de sostenibilidad financiera de la Unidad planteaba el aprovechamiento de servicios ambientales a través de diversos mecanismos como la inversión forzosa, las transferencias del sector eléctrico, las tasas por utilización de aguas, el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) y las concesiones de servicios ecoturísticos. Para más información sobre el tema, consúltense los documentos de la UAESPNN: Implementación de la estrategia financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (2005). “Instrumentos económicos y financieros en parques nacionales naturales (2005), y Bases para una estrategia financiera del SPNN de Colombia” (2001).

VI. La decisión

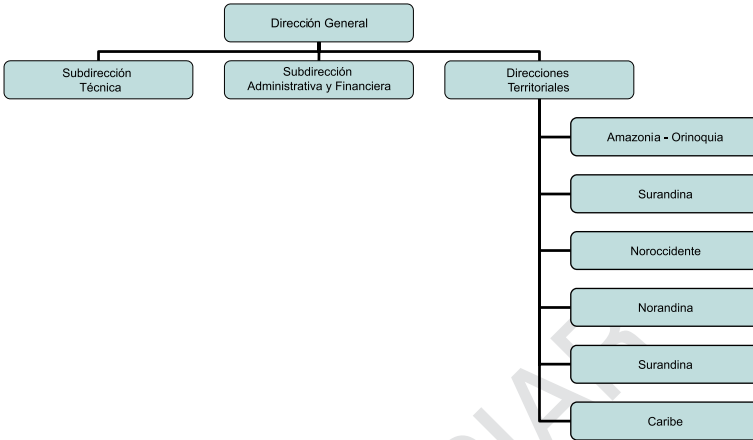
La decisión que Marta Penagos debía tomar, estaba influida por el entorno general y específico en el que se desempeñaba la organización. Se daba entre las argumentaciones de opositores y defensores, y entre las acciones ejercidas por diferentes grupos involucrados, que de alguna forma se relacionaban con el SPNN.

En un escenario complejo, Marta debía establecer el modelo de gestión más adecuado para la prestación de los servicios ecoturísticos en los PNN. Un modelo que respondiera a las condiciones de cambio, que fuera coincidente con los intereses misionales de las áreas, con la situación económica por la que atravesaba la Unidad y que, en definitiva, permitiera garantizar una explotación sustentable con beneficios para las comunidades.

Al respecto surgían muchas preguntas: ¿Pueden los bienes públicos ser administrados por cualquier tipo de entidad (pública, privada, ONG)? ¿Qué tipo de modelo de gestión garantiza mejor el cumplimiento de los principios que rigen a un bien público ambiental? ¿Cuál es la mejor estrategia que se ha de seguir para los cambios que se están dando en el entorno? ¿Cómo y mediante qué estrategias se puede contrarrestar la dependencia e incertidumbre que se genera desde el entorno? ¿Quiénes apoyarán y quiénes defenderán la decisión? ¿Los que defienden, son los involucrados que tienen mayor poder y legitimidad? ¿Cómo gerenciar a poderosos grupos de interés que pongan en peligro la implementación de la decisión?

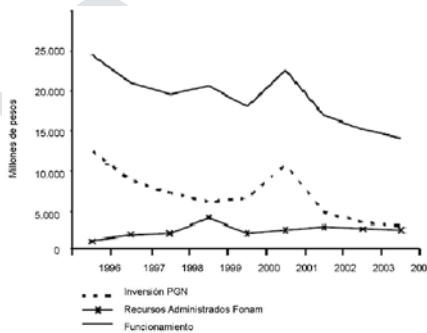
Estas preguntas habían desvelado a Marta en las últimas semanas. En la próxima reunión que sostendría con el ministro y el presidente había que tomar una decisión. ¿Cuál sería su recomendación y cómo la sustentaría?

Anexo 2. Organigrama Unidad de Parques.



Fuente: UAESPNN. Resolución 056 de 2006.

Anexo 3. Recursos de inversión y funcionamiento de la UAESPNN para el período 1996-2004.



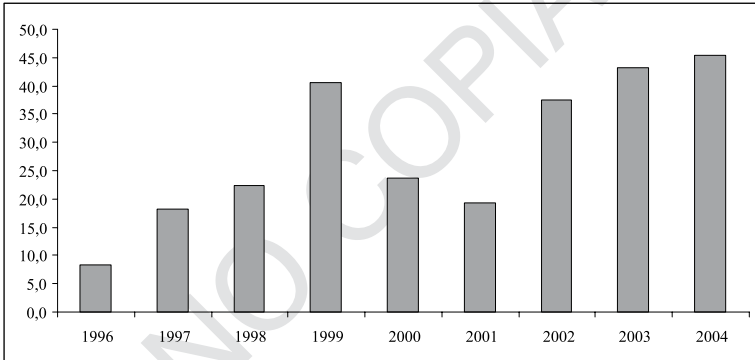
Fuente: Documento Conpes 3296 (2004). "Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)".

Anexo 4. Creación de nuevas áreas del SPNN.

Número de parques	Período	Área designada (ha)
8	Antes de 1970	1.431.324
21	1970 - 1979	2.227.984
13	1980 - 1989	5.269.547
3	1990 - 1999	22.648
3	2000 - 2002	1.071.730

Fuente: GALÁN (2006). *Op. cit.*

Anexo 5. Recursos propios del SPNN como proporción del presupuesto de inversión del SPNN.



Fuente: Documento Conpes 3296 (2004). *Op. cit.*

Anexo 6. Relación proyectada de ingresos y gastos del SPNN (en miles de dólares).

Costo por parque	2002	2003	2004	2005	2006
Necesidades financieras	15.826	17.250	18.803	20.495	22.340
Fuentes financieras					
Aportes de la nación	5.776	5.949	6.128	6.312	6.501
ONG	786	857	934	1.018	1.110
Inversión sectorial	723	638	-	-	-
Instrumentos autogeneradores	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
Déficit	-5.935	-6.241	-8.859	-11.688	-13.174

Fuente: UAESPNN (2005a). Op. cit.

Anexo 7. Asignación de recursos a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC- a la Unidad de Parques en el 2000 (dólares de 2001).

Presupuesto	PAC año 2000	Pagos año 2001
Personal	2.819	162
Gastos generales	212	92
Inversión	1.056	958
Total	4.087	1.212

Fuente: UAESPNN (2002a). Op. cit.

Anexo 8. Asignación presupuestal histórica al SPNN.

ÍTEM	1996	1997	1998	1999	2000
Inversión	10.996.130	7.675.660	5.980.860	5.142.380	4.897.080
Personal	4.894.850	6.727.910	6.877.320	7.492.800	7.245.270
Gastos generales	1.984.700	1.440.580	1.208.660	1.326.850	378.130
Total	17.877.910	15.844.150	14.066.840	13.962.030	12.880.480

Fuente: UAESPNN (2002a). *Op. cit.*

Anexo 9. Plan de mantenimiento de infraestructura para ocho parques (dólares de 2001).

Parques	2001	2002	2003	2004
PNN Islas del Rosario		37.990	10.332	12.180
PNN Los Nevados		157.720		36.041
SFF Otum-Quimbaya	224.008	28.870		4.213
PNN Tayrona	210.356	23.340	8.153	7.547
SFF Amacayacu	97.245	31.048		3.632
SFF Galeras		39.619	18.983	6.550
PNN Isla Gorgona	32.745	106.492	53.511	2.663
SFF Iguaque	7.019	83.068		1.925
Total	571.312	508.148	90.979	74.751
Total recursos	512.782	22.371	6.943	4.521
Déficit	58.590	485.777	84.036	70.231

Fuente: UAESPNN (2002a). *Op. cit.*

Anexo 10. Costos de los contratos para prestación de servicios en seis PNN y en mantenimiento de la infraestructura (dólares, 2001).

Parques	Costo de contratos
PNN Tayrona	11.211
PNN Amacayacu	12.108
PNN Gorgona	16.143
PNN Los Nevados	11.211
SFF Iguaque	10.762
SFF Otum-Quimbaya	6.726
Total	68.161

Fuente: UAESPNN (2002a). Op. cit.