



## Resultado 8

### **GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA<sup>60</sup>**

60. Capítulo elaborado por Luisa Fernanda Aguilar, profesional administrativo y Viviana Rodríguez profesional financiero Biomacizo.



## RESULTADO 8

### GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

#### LÍNEA BASE

La implementación del proyecto, una vez aprobado, trajo consigo un arreglo de ejecución a través del PNUD, bajo la modalidad de ejecución nacional; el Ministerio de Ambiente actuó como responsable a través de Parques Nacionales Naturales; y la Dirección Territorial Surandina, como punto focal para la ejecución.

Teniendo en cuenta que era un proyecto regional, este fue liderado inicialmente por parte de la Dirección Territorial Surandina, como un primer ejercicio de descentralización que dejó a esta entidad varias lecciones aprendidas. La Dirección General de Parques actuó como dirección nacional del proyecto, la dirección territorial surandina actuó como director regional y un coordinador técnico contratado por Biomacizo, fue el responsable de establecer, supervisar y coordinar la implementación diaria de las actividades del mismo, incluyendo el desarrollo de planes operativos anuales. Inicialmente se contrataron 4 asistentes subregionales que actuaron como facilitadores y se encargaron de monitorear las diferentes áreas del Macizo (norte, sur, oriente y occidente).

De igual manera, el proyecto Biomacizo, estableció la constitución de un comité de direccionamiento conformado por 9 miembros: el director nacional, el director de la Dirección Territorial Surandina, el director de ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el director del Instituto Alexander von Humboldt, el director del Convenio Intercorporativo del Macizo (representando las corporaciones del Macizo), el presidente de la Asociación de Municipios del Macizo, un representante elegido por los 7 grupos indígenas, 1 representante elegido por las comunidades campesinas del Macizo y un representante del PNUD. Este comité debía sesionar al menos una vez al año.

#### ACCIONES

Durante el periodo 2002-2004, Biomacizo se ejecutó bajo el arreglo de implementación descrito en el documento del proyecto, contó con 1 coordinador radicado en la ciudad de Popayán, 4 coordinadores subregionales; Norte (las Hermosas), Sur (Complejo Volcánico Doña Juana), Oriente (Corredor Biológico Parques Nacionales Naturales Guácharos-Puracé), y Occidente (Corredor Biológico entre los Parques Nevado del Huila-Puracé). Adicionalmente, cada una de las unidades de gestión (parques y nuevas áreas), contó con 1 asistente administrativo radicado en la zona correspondiente y en el nivel central se ubicó 1 coordinador administrativo y financiero, encargado de dar trámite a las solicitudes de acción administrativas –SAA-, ante el director general y ante la agencia implementadora PNUD.

Este esquema descentralizado del proyecto, trajo consigo varios problemas de tipo administrativo que repercutieron en la ejecución técnica, ya que a partir de diciembre de 2004, la agencia implementadora detuvo la ejecución del Proyecto hasta que se definieran arreglos de ejecución que permitieran el control de los recursos, es por esto que a partir de abril de 2005, la coordinación se trasladó a la ciudad de Bogotá, desaparecen los nodos o subregiones, se disminuyen los asistentes administrativos regionales a 3, uno para la Dirección Territorial Suroccidente y 2 para la Dirección Territorial Surandina, se fortaleció la coordinación en Bogotá, contando con un profesional administrativo y un financiero.

El proyecto cambia su implementación de una división geográfica a temática, contando con coordinadores que supervisaron los avances en cada área, ligando estos al cumplimiento de cada uno de los 7 resultados.

### ■ Gestión administrativa

Inicialmente existieron procedimientos administrativos ligados a la ejecución del proyecto, pero sólo hasta el 2005 se elaboró el reglamento operativo del mismo, el cual definió su estructura orgánica, no de manera jerárquica sino matricial, en la cual todas las instancias confluyeron a la búsqueda de un objetivo común. Definió cada una de las instancias del Proyecto y su papel en la ejecución, cada uno de los procesos de selección, adjudicación y operación del mismo, con sus respectivos formatos, esto con el fin de normalizar la operación del proyecto tanto en campo como en cada una de las unidades de gestión.

### ■ Auditorias

El proyecto Biomacizo, fue objeto año tras año de auditorias, realizadas por empresas privadas y una institución pública<sup>61</sup> para cada una de las vigencias, siendo la realizada por la Contraloría General de la Nación para la vigencia 2004, la que mayores precedentes dejó.

A partir de esta auditoría, Parques Nacionales Naturales, suscribió un plan de mejoramiento según la Resolución 5580 de 2004, sin embargo dicho plan generó gran controversia ya que los recursos manejados por el proyecto no hicieron parte del presupuesto general de la Nación, ni la ordenación del gasto esta en cabeza de la dirección general de Biomacizo, como Dirección General de Parques Nacionales, por lo tanto no se configura como una entidad susceptible de control fiscal.

La auditoria efectuó 121 hallazgos al proyecto, y fue necesario articularse al plan de mejoramiento de la entidad para presentar los avances trimestrales de manera conjunta con la oficina de control interno de la Unidad de Parques Nacionales. Por tanto en esta vigencia el trabajo en la recopilación de soportes para cada una de las acciones correctivas señaladas en el plan de mejoramiento fue significativo.

Estas acciones de mejoramiento perduraron en el tiempo y es así como en la ultima auditoria realizada sobre la vigencia 2006 no se observó ningún hallazgo sobre la gestión administrativa desarrollada desde la coordinación del proyecto.

61. 2003, Amezcuita y Cia, 2004, Contraloría General de la República, 2005 Amezcuita y Cia. 2006 Paéz y Asociados.

### ■ Seguimiento y evaluación de la contratación

Sobre las contrataciones realizadas, la coordinación de Biomacizo ejerció supervisión y evaluó avances a través de reuniones periódicas que permitieron observar en cada unidad de gestión el progreso en la búsqueda de resultados, los inconvenientes, compromisos generados, etc. Esta metodología hizo que se compartieran lecciones aprendidas entre las diferentes unidades y se logró mayor apropiación del Proyecto por parte de contratistas y funcionarios.

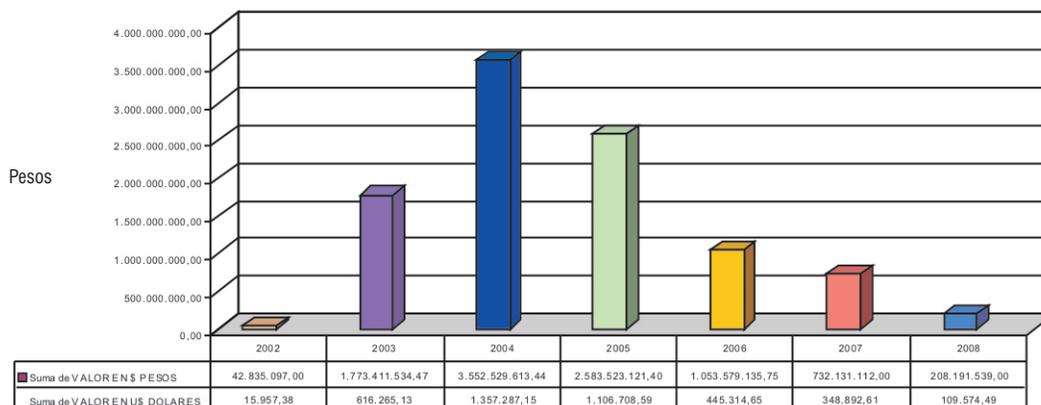
La supervisión ejercida sobre los contratistas, tal como lo estableció el reglamento operativo siempre fue ejercida por parte de los funcionarios de Parques Nacionales de acuerdo al área en donde se desarrolló cada uno de los trabajos técnicos, a excepción de las labores administrativas que fueron supervisadas por el coordinador general del proyecto.

### ■ Ejecución del proyecto Biomacizo

#### 1. Ejecución anual

El proyecto Biomacizo inició su ejecución con la firma del documento en enero 16 de 2003, sin embargo en octubre de 2002, se recibe un anticipo por parte de la agencia implementadora con el fin de iniciar la programación y planeación del mismo, a partir de un grupo de trabajo reducido encargado de adelantar los procesos que permitieron que el proyecto se desarrollara a partir de su firma.

La siguiente gráfica muestra como fue la ejecución anual, es decir lo realmente pagado en cada vigencia por parte de la agencia implementadora. Tal como se observa en la gráfica el año que reportó mayor ejecución fue el 2004, en el cual se tramitaron 1.110 solicitudes de acción administrativas SAA<sup>62</sup>, por tanto del total de la ejecución de 2005 el 14.94% correspondió a pagos causados en la vigencia 2004, que fueron tramitados con posterioridad, lo cual incidió tal como se expuso anteriormente en los hallazgos generados por la Contraloría en la auditoría desarrollada sobre esa vigencia. Es decir que en el 2004 se ejecutó (causado) el 37%. de la totalidad del proyecto (US\$ 4.000.000.00).



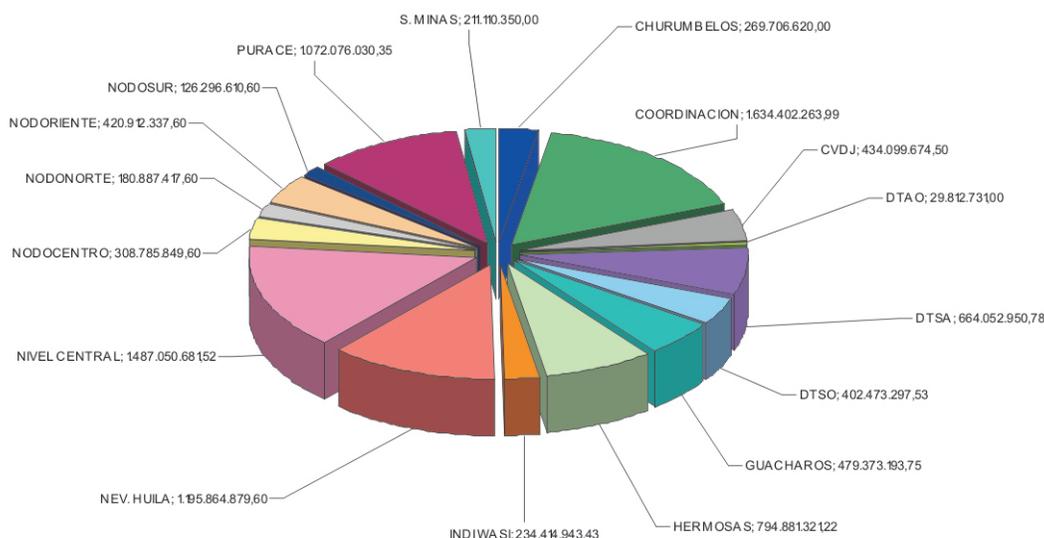
62. Formato del PNUD, que debe ser firmado por el director general del proyecto y es indispensable para solicitar a la agencia los desembolsos.

### Ejecución por unidades de gestión

Tal como se mencionó en la línea base, Biomacizo durante los años 2003 y 2004 se ejecutó de la manera establecida en el documento del mismo contando con un total de 17 unidades de gestión, las cuales a partir del año 2005 se redujeron a 13, al desaparecer las subregiones o nodos. Sin embargo, para el ejercicio de seguimiento financiero fue necesario tener en cuenta los gastos de cada unidad de gestión creada desde el comienzo de Biomacizo.

Como se observa en la siguiente gráfica, la unidad de gestión que más recursos ejecutó fue la coordinación general, la cual en los primeros años asumió los costos administrativos de todas las unidades de gestión, es decir gastos como servicio telefónico, correo, combustible, tiquetes, etc., y a partir de 2005 los gastos de personal de contratos transversales a los resultados del proyecto, tales como coordinadores temáticos que no iban ligados a una sola unidad sino que trabajaban para el logro de objetivos comunes. Se destaca la ejecución por parte del parque Nevado del Huila el cual desarrolló comparativamente más talleres y eventos y contó con más equipos de transporte (carros y motos) adquiridos por Biomacizo.

Ejecución por Unidades de Gestión

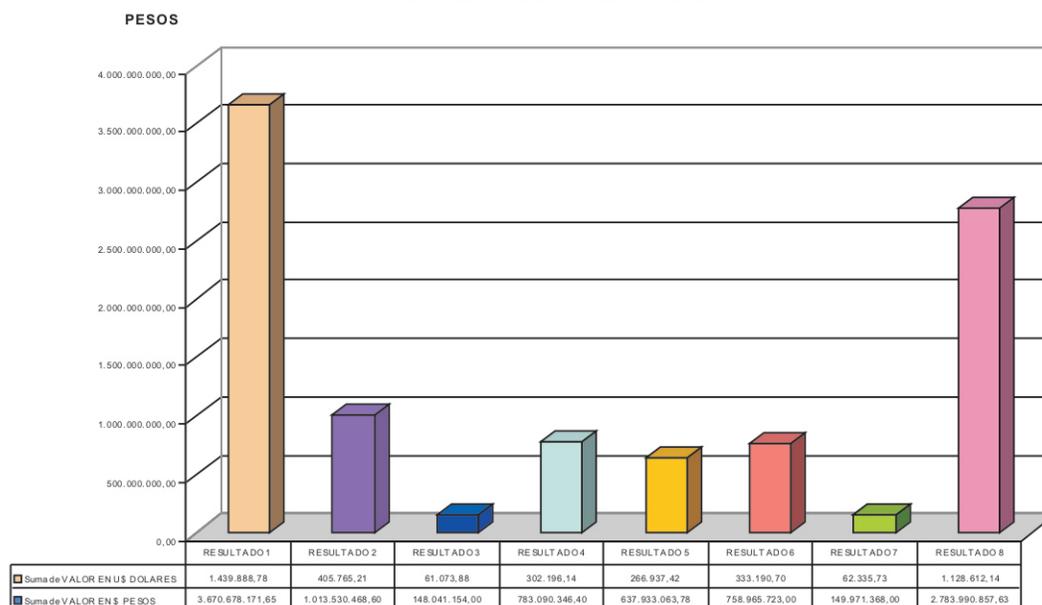


Teniendo en cuenta que fue a partir del 2005, en que el proyecto tuvo la revisión presupuestal y financiera que permitió hacer seguimiento a los recursos del mismo y en vista de que la coordinación asumía demasiados gastos que no eran propios del seguimiento, se creó también la unidad de gestión denominado nivel central, para todos los gastos que se daban a funcionarios de Parques Nacionales, que acompañaron procesos regionales en cada uno de los resultados del mismo.

### Ejecución por resultados del proyecto Biomacizo

Como se observa en el siguiente gráfico y en concordancia con la ejecución por unidades de gestión, el resultado 1 (fortalecimiento a los parques) es el resultado que más recursos ejecutó, en la medida en que el desarrollo operativo de los parques implicó la compra de equipos de cómputo, transporte, gastos en investigación, etc. Así como gastos de personal que permitieron a los mismos desarrollar y consolidar su propuesta de plan de manejo. En el caso de los parques Cueva de los Guácharos y Puracé se ejecutaron obras civiles que permitieron adecuar y mejorar las instalaciones físicas, senderos, etc., para mejorar la prestación de servicios ecoturísticos.

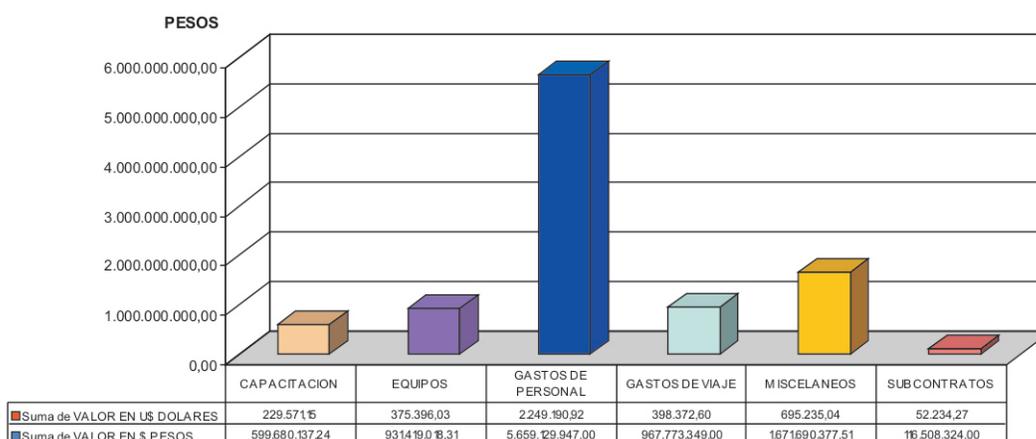
Los gastos adjudicados al resultado 8 (manejo del proyecto) son amplios en la medida que concuerdan con los recursos invertidos por parte de la coordinación general en labores de seguimiento del proyecto y soporte administrativo del mismo, de igual manera este resultado incluye los eventos generales de Biomacizo, los gastos de la misión de evaluación y los efectuados en el ejercicio de formulación de la siguiente fase.



El resultado 7 fue el de la más baja ejecución, ya que Biomacizo desde un comienzo contemplaba una segunda fase, en la cual esperaba consolidar este resultado relacionado con ejercicios conjuntos de coordinación y planificación de SIRAP. Esta primera fase exigió la participación de otras entidades e instituciones que buscaron la consolidación del SIRAP Macizo.

### Ejecución por categorías del gasto

Como se observa en la siguiente gráfica, es evidente el alto porcentaje de recursos invertidos por la línea de gastos de personal correspondiente al 56.23%. El crecimiento de esta línea de gasto en los primeros años se redujo a partir del año 2005, ya que las contrataciones comenzaron a responder al marco lógico y plan operativo anual –POA– del proyecto, y no a un enfoque regional, de acuerdo a la necesidad de cumplir con los resultados. Estos gastos de personal van ligados principalmente al resultado 1, donde se presentó el mayor número de contrataciones por tratarse del fortalecimiento de los parques. En segundo lugar se encuentra el resultado 8 correspondiente a la administración del proyecto, explica su magnitud la cantidad de personal administrativo en los primeros años y la ejecución por áreas temáticas al final, ya que existieron contratos transversales a los resultados, que se adjudicaron a dicho resultado, así como los gastos de personal de los formuladores expertos y de los evaluadores.

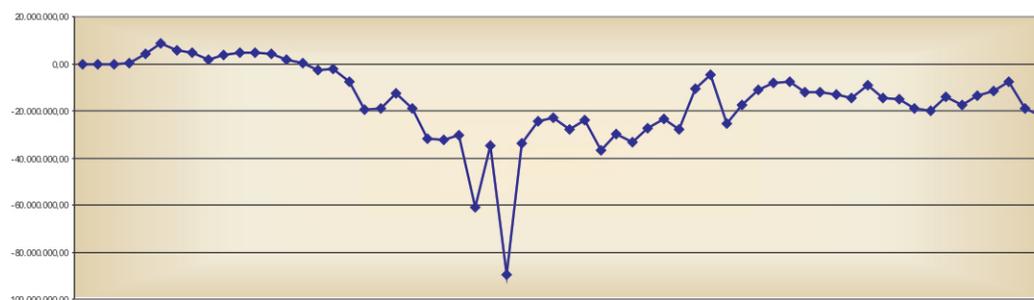


Por la línea de misceláneos se encuentra principalmente los gastos de tipo administrativo que generó Biomacizo, tales como combustible, papelería, servicios, y demás apoyos logísticos a los procesos generados en cada resultado y unidad de gestión.

### Fluctuación del dólar

Biomacizo se firmó en enero de 2003 a una tasa de cambio de \$2.810 por dólar, que estuvo en aumento hasta mediados del mismo año, a partir de ese momento inició su descenso progresivamente año tras año, siendo los últimos meses del 2007 los más bajos de toda su historia. En la siguiente gráfica se muestra el efecto de la tasa en la ejecución del proyecto Biomacizo, su fluctuación radica en la cantidad de pagos tramitados a diferentes tasas, por tanto al final de la vigencia 2007 aunque la tasa es menor la ejecución, también se disminuyó comparativamente con la ejecución de febrero de 2005 (punto más bajo), en donde se tramitaron muchos pagos de la vigencia 2004, a una tasa de \$2.350 por dólar, por tanto esta variación dependió de la ejecución.

### EFFECTO DE LA TASA DE CAMBIO EN EL PROYECTO



### LECCIONES APRENDIDAS

Es necesario asumir un mayor control e interacción de manera general con los otros proyectos de cooperación, desde el momento de su formulación ligando esta al plan estratégico de la entidad, teniendo en cuenta que estos van encaminados a cumplir los objetivos generales de la entidad. Es importante que las dependencias que manejan cada tema técnico al interior de Parques Nacionales Naturales, ejerzan una labor de acompañamiento y asesoría al mismo y de igual manera en el área administrativa se tenga un mayor control en la ejecución de los recursos del proyecto Biomacizo, a través de las direcciones territoriales, teniendo en cuenta que los bienes adquiridos por el proyecto al final van a pertenecer Parques Nacionales.

Dado que un proyecto de este tipo responde a unos resultados esperados, es necesario que la estructura jerárquica o delegación de responsabilidades se de a partir de las áreas temáticas definidas en los resultados. Desarrollar una división geográfica y no temática al inicio de la ejecución tuvo resultados negativos, no se integraron los resultados en un objetivo común.

Una ejecución coordinada de los recursos con otras entidades regionales y organizaciones de carácter comunitario resultaría mas eficiente, y de esta manera el control por parte de la coordinación sería mas fácil de ejercer y los logros se trabajarían mancomunadamente de manera regional, con el fin de lograr los objetivos del proyecto dejando sentada la sostenibilidad de las acciones del mismo en el futuro.

Resultó inconveniente en ciertos casos, la metodología de contratación utilizada por la agencia implementadora PNUD, ya que no se contó con mecanismos legales que permitieran garantizar el cumplimiento de los contratistas, tales como pólizas que permitan que el proyecto no pierda recursos en casos de incumplimiento o pólizas de manejo para los anticipos entregados a los mismos con el fin de ejecutar acciones en campo.

