

Documentos técnicos
Proyecto Incentivos a la Conservación
Fondo Patrimonio Natural

**DISEÑO DE UN MECANISMO PARA LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL ECONOMICA
DEL PANI A PARTIR DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL**

Documentos técnicos
Proyecto Incentivos a la Conservación
Fondo Patrimonio Natural

Cítese como: : Oritz, Javier. 2014. DISEÑO DE UN MECANISMO PARA LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL ECONOMICA DEL PANI A PARTIR DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL. Informe de consultoría, Proyecto Incentivos a la Conservación, Fondo Patrimonio Natural. Bogotá, Colombia.

Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, su contenido y opiniones son responsabilidad del autor y no comprometen necesariamente la posición del Fondo Patrimonio Natural ni del gobierno del Reino de los Países Bajos.

DISEÑO DE UN MECANISMO PARA LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL ECONOMICA DEL PANI A PARTIR DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL

***Proyecto:
Incentivos para la Conservación***

***Elaboró:
Javier Ortiz***

***Fondo Patrimonio Natural
Julio 2014***

Tabla de contenido

Introducción	3
1. Antecedentes, Objetivo y Justificación.....	4
2. Análisis de fuentes actuales y potenciales de financiación y forma de administración actual	8
2.1. Fuentes de ingresos actuales	8
2.2. Fuentes Potenciales para la Financiación del PANI-PNN-Cahuinarí.....	11
2.3. Administración actual de los recursos en el PANI	16
2.4. Propósitos en la gestión de recursos.....	19
3. Propuesta de mecanismo	22
3.1. Principios.....	22
3.2. Estructura General	23
3.3. FASES DE IMPLEMENTACION DEL MECANISMO.....	28
3.4. APLICACIÓN DE LA FUENTE GREEN TRIBUTE.....	29
4. Conclusiones	33

Introducción

El presente documento que se construye como una herramienta para la sostenibilidad del territorio PANI-PNN Cahuinarí, expone una propuesta de mecanismo para la sostenibilidad social y económica asociados a la administración de recursos canalizados hacia la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas AATI-PANI en donde se goza de un Régimen Especial de Manejo-REM firmado entre las partes, entre otros instrumentos de planificación del territorio. Esta iniciativa no tiene precedentes en la región amazónica colombiana por lo que su aplicabilidad presenta un reto importante por tratarse de un área bastante particular en donde comparten el territorio dos figuras: el PNN Cahuinarí y los resguardos indígenas Predio Putumayo y Mirití Paraná (que parcialmente conforman el territorio del PANI). Esta iniciativa tiene gran relevancia en medio del debate y la coyuntura política y sociológica que existe alrededor de las consecuencias positivas o negativas que tiene la presencia del dinero en comunidades acostumbradas a vivir sin este desde tiempos ancestrales, pero que progresivamente se han venido insertando en el mundo globalizado y requiriendo el uso del dinero para su propio desarrollo.

El proceso reciente del PANI con apoyo del Fondo Patrimonio Natural y Parques Nacionales a través del proyecto Incentivos para la Conservación, ha logrado afianzar una apuesta por la conservación de este territorio, a partir de la construcción del Plan de Vida, de un ejercicio de Prospectiva y de la generación de importantes capacidades administrativas y de gestión al interior de la Asociación. En esa medida, se ha logrado avanzar enormemente en la definición de lo que se quiere en este territorio, no obstante la materialización de ese anhelo depende de la gestión de recursos y de su implementación de manera transparente y eficiente, para evitar conflictos al interior de la comunidad de PANI y que pueden erosionar la confianza de posibles donantes o financiadores. El diseño y puesta en marcha de este mecanismo (con una fuente concreta) es un importante aporte al proceso de generar condiciones para la sostenibilidad económica de este territorio, como una herramienta para su gestión.

El mecanismo busca entonces generar las condiciones para que lo planeado se pueda gestionar y ejecutar con transparencia, generando confianza al interior del territorio y hacia fuera sobre las fuentes de financiación externas. El mecanismo propuesto está abierto a ajustes a partir de las especificidades que requiera cualquiera que sea la fuente aplicada, así que por lo pronto se plantea un mecanismo general, que para su aplicación práctica requerirá de la puesta a prueba con una fuente específica que permita su afinación. Es válido mencionar que dos características fundamentales requeridas de este mecanismo son su simpleza y flexibilidad; entre más complejo y rígido sea el esquema de operación planteado, menores posibilidades de éxito en su aplicación. De igual manera es indispensable que se tenga en cuenta que cada fuente gestionada requerirá, previa adopción por el mecanismo, de un análisis específico de tipo jurídico y tributario, puesto que las implicaciones tanto para el otorgante o financiador, como para la entidad facilitadora¹ y el mismo PANI varían según los condicionamientos y requerimientos de cada fuente.

Para generar una clarificación conceptual, en el presente caso se entenderá mecanismo como ***el conjunto de lineamientos generales, el esquema de administración de recursos y la estructura de toma de decisiones que permitan dar celeridad a la consecución de los recursos gestionados y a generar eficiencia en su ejecución, complementado adicionalmente con el cumplimiento de las***

¹ La entidad facilitadora, administradora o gestora (como se prefiera llamarla) ejerce el rol de administración de los recursos y de acompañamiento técnico y financiero dentro del mecanismo propuesto, como se verá más adelante.

obligaciones de auditoría derivadas de los recursos provenientes de cooperación, de donación y de fuentes propias de financiación. El buen funcionamiento del mecanismo llevará a generar confianza tanto a los financiadores como a la comunidad del PANI hacia sus líderes, permitiendo que el flujo de recursos sea mayor y más eficiente y acorde a las necesidades y posibilidades del territorio.

Este documento se compone de tres partes: primero se van a exponer unos antecedentes que aportan argumentos sobre la necesidad de la creación de un mecanismo de esta naturaleza. En la segunda parte se van a exponer los objetivos, la justificación y el alcance de un mecanismo, que contribuye a la materialización de los diferentes instrumentos existentes en el territorio. En este capítulo se expondrá de manera breve la situación actual de las fuentes financieras, la estructura para la toma de decisiones y los lineamientos generales del Plan de Vida del PANI y de otros instrumentos de planeación que definen la necesidad de recursos y requieren una administración eficiente y transparente como principal requerimiento para la gestión del territorio. En la tercera parte se desarrolla la propuesta de operación del mecanismo con la fuente específica de financiación de Green Tribute, con las fases o momentos de implementación del mismo. Esta empresa privada, filial del grupo de servicios exequiales Coorserpark, el más grande en el país, tiene interés de donar recursos para la conservación de áreas que cómo la Amazonía son reconocidas como estratégicas a nivel global.

1. Antecedentes, Objetivo y Justificación

A partir de la década de 1940, la etnia indígena Miraña desplazada durante la cauchería de su territorio ancestral en el río Cahuinarí, vuelve a ubicarse cerca a este territorio sobre el margen del río Caquetá. Durante los años 80 inician el proceso de organización que llevó a la conformación de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas, PANI, cuya sigla en idioma Miraña significa “Dios del Centro y sus nietos”, y que agrupa a cinco comunidades de las etnias Bora y Miraña principalmente. El territorio del PANI está traslapado en gran parte con el Parque Cahuinarí, y es parte del Resguardo Predio Putumayo, uno de los más extensos del país con casi 6 millones de has y con el resguardo Mirití-Paraná. El traslape con el Parque ha generado la necesidad de profundizar en mecanismos que permitan la coordinación entre las dos autoridades que comparten su administración, para la construcción de una visión compartida sobre el manejo del territorio que se materializa entre otras en un Régimen Especial de Manejo - REM.

El Parque Nacional Natural Cahuinarí fue constituido por el gobierno colombiano según la Resolución Ejecutiva 190 de 1987, sobre un área de 575.500 has y se localiza en el epicentro de la región del medio y bajo río Caquetá dentro de la Amazonia colombiana. El PNN Cahuinarí se traslapa con los resguardos indígenas Predio Putumayo que comprende los territorios entre los ríos Caquetá y Putumayo, con una total de 5.869.447 hectáreas (el 85% del Parque se encuentra sobrepuesto con el Resguardo, que fue creado en 1988) y con el resguardo indígena Mirití Paraná ubicado entre los ríos Caquetá y Apaporis. El territorio del PANI por su parte comprende aproximadamente 1.2 millones de has.

Las inversiones efectuadas para el funcionamiento de esta zona de traslape se definen conjuntamente entre las dos autoridades PNN y el PANI en Comité Locales y Directivos que se traducen en Planes Operativos Anuales-POAs que son los que orientan las inversiones de PNN en el territorio, POAs a los que en el pasado se han sumado recursos de proyectos como Mosaicos de Conservación, del PIC y de otras fuentes en las que entidades externas como en este caso Patrimonio Natural entran a participar en la formulación de los POAs. En años anteriores

igualmente la Fundación Gaia entraba a financiar y acordar actividades del POA con el PANI, en particular para los componentes de salud y educación. en el año 1996 que tuvo un costo de 120 millones de pesos; durante el mismo año se hizo una reformulación que incrementó el costo en cerca de 20 millones de pesos y durante 1997 hubo inversiones adicionales en infraestructura. El primer convenio interadministrativo formal entre PNN y PANI se firmó en el 2001, no obstante se percibió mucha desinformación en torno a dificultades del PANI con la DIAN que le han impedido contratar con PNN. A pesar de que la construcción de los POAs ha sido concertada, no existe como tal un mecanismo para la ejecución de las fuentes financieras actuales y potenciales, simplemente cada proyecto o fuente va financiando cada actividad en forma directa.

El 15 de julio del 2010 en la maloca del Cacique José Enrique Miraña ubicada en la comunidad de Puerto Remanso, territorio de los pueblos Miraña y Bora; el Comité Directivo del Convenio 009 de 2001 que tenía como fin la constitución de un REM entre Parques Nacionales Naturales, firmó el Acuerdo por el cual se adopta el Régimen Especial de Manejo (REM²) Interinstitucional para el Parque Nacional Natural Cahuinarí. Dicho acuerdo fue firmado por Julia Miranda Londoño, Directora General de Parques Nacionales Naturales; el Cacique José Enrique Miraña quien es la autoridad tradicional de la Asociación PANI y José Miller Miraña, Secretario General de la Asociación PANI.

Para que la firma de un REM tenga repercusiones es esencial la puesta en marcha de un plan estratégico el cual define líneas de acción conjunta entre los territorio traslapados, las cuales deben estar definidas en objetivos de mediano y largo plazo. Entre estas líneas se contempla entre otras la construcción de una estrategia de uso y aprovechamiento económico de los recursos naturales del área. Así mismo, se pretende complementar el ejercicio de "Razón de ser del área", implementar la "estrategia de investigación propia" y construir un mecanismo de monitoreo intercultural que permita recoger de manera integral las prioridades definidas en la razón de ser. Este plan y sus líneas de acción son los que hacen indispensable el diseño y puesta en marcha de un mecanismo que permita gestionar y ejecutar las actividades necesarias para la administración del territorio compartido en su administración.

A pesar de los acuerdos establecidos por las partes en el REM se encuentran vacíos y limitaciones importantes en el tema de financiación y administración de recursos, pues se da prioridad a la normatividad referida al aprovechamiento y uso de recursos naturales así como a los derechos y deberes que tienen el PANI y la dirección del PNN Cahuinarí, pero no se estima el valor de la inversión requerida para materializarlos, lo cual obliga a realizar una planificación financiera y formular estrategias para la gestión de recursos y su dinámica de administración, situación que motiva y refuerza la necesidad de formular y afianzar un mecanismo de esta naturaleza.

El REM, a pesar de cobijar muchos aspectos que atañen a las necesidades y el funcionamiento de la AATI, está enfocado principalmente en aspectos ambientales que en algunos casos tocan de manera transversal aspectos como la educación, la salud y el gobierno propio, no obstante la

²Los REMs se fundamentan en el diálogo de saberes en materia de regulación sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, el cual es materializado en unos planes de manejo para las áreas traslapadas, todo con el fin de beneficiar a la comunidad indígena y a su vez atender los objetivos del SPNN. Los REMs deben dar cumplimiento a los parámetros establecidos en el artículo 7 del Decreto 622 de 1977 en el sentido de respetar la permanencia de la población indígena "y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva".

Asociación sigue teniendo necesidades que se salen del alcance de dicho acuerdo. Por esta razón, adicional al REM existen otros instrumentos que definen de manera integral las necesidades que se deben suplir en relación a la población del territorio. Dentro de estos el principal es el Plan de Vida del PANI que define sus prioridades en cinco áreas generales: ambiente, salud, educación, gobierno y cultura, construido con el apoyo del PIC. A partir de los insumos existentes, el Plan de Vida, el REM y el Plan Estratégico, se construyó a principios de 2014 un ejercicio de prospectiva con el PANI, que desarrolló cada una de las cinco áreas generales en programas y proyectos con sus respectivos indicadores, llegando a la priorización de algunos temas y la formulación de perfiles de proyecto para su posterior gestión con donantes y financiadores.

En el territorio confluyen importantes instrumentos de planificación, no obstante se adolece en todos los casos de un mecanismo que identifique y determine de manera clara cuáles son las fuentes posibles para financiar los distintos planes o instrumentos, cómo se van a gestionar y finalmente cómo se van a administrar. En ese sentido el presente documento hace mención sobre algunas fuentes posibles identificadas, concentrándose en el diseño de un mecanismo general abierto a cualquiera que sea la fuente, pero desarrollando en forma específica mayor nivel de detalle para una fuente concreta como es el caso de Green Tribute, cuya implementación práctica se espera permita mejorar la gestión y administración del territorio y vincular nuevas fuentes futuras a partir de este aprendizaje, pero sobre todo ir generando las capacidades locales para que el PANI sea a futuro mucho más autónomo en la administración de estos recursos.

Es importante mencionar que un mecanismo de esta naturaleza por sí solo es inocuo, requiriendo de esfuerzos importantes por generar competencias, habilidades y capacidades locales que permitan a futuro que este y los instrumentos complementarios requeridos para su implementación permitan los niveles de aprestamiento necesarios para una efectiva adopción del mecanismo y sobretodo para una adecuada gestión local de recursos. En esa línea, el mecanismo hace parte de toda una estrategia emprendida por Patrimonio Natural en compañía de PNN por generar condiciones que permitan mejorar la gobernanza local y las habilidades técnicas para la planificación y gestión del territorio; a través de los proyectos Mosaicos para la Conservación, el proyecto Gobernanza para la Amazonía y el proyecto Incentivos para la Conservación, se ha venido apoyando el fortalecimiento de un Grupo de Gestión, de un grupo de líderes ambientales denominados promotores que son el corazón de la gestión ambiental del territorio y en general de las comunidades del PANI.

Dentro de las capacidades generadas se destacan las de planificación, con resultados importantes como el Plan de Vida y la Prospectiva del Territorio, la formulación de proyectos, la zonificación cartográfica del territorio, la revisión de procesos y procedimientos, las capacidades de investigación, de diagnóstico y análisis de información generada localmente con un Diagnóstico Socioeconómico muy detallado y altamente participativo, la elaboración de informes técnicos y financieros, la gestión directa de recursos financieros, entre otras. No obstante, la adopción o administración directa por parte del PANI de un mecanismo de esta naturaleza aun exige mayores niveles de capacidades administrativas, contables y financieras, razón por la cual parte integral de la adopción del mecanismo propuesta consiste en la generación paralela de capacidades en el PANI por parte de la entidad facilitadora.

El objetivo general para diseñar e implementar en el futuro un mecanismo en el territorio del PNN Cahuinarí traslapado con el territorio del PANI, ***es lograr el aprovechamiento de los valores ambientales que existen en el territorio generando beneficios para los indígenas que lo habitan,***

soportado en una organización estructurada que gestione y administre recursos bajo un enfoque transparente y eficiente que permita una distribución justa, equitativa y coherente, cumpliendo con los lineamientos de la gobernanza³, lo cual aportará a la confianza de la cooperación nacional e internacional, de empresas privadas, así como a la de las instituciones gubernamentales encargadas de canalizar recursos nacionales a territorios indígenas y sobre todo de las comunidades que habitan este territorio.

La pertinencia del mecanismo se justifica en su aporte a la gestión y financiación de los procesos sociales, ambientales y políticos del territorio, identificados y construidos desde este. En este sentido al contar con un esquema financiero que integre la captación de recursos, su manejo y canalización, facilitará la financiación de líneas de inversión que responden a las necesidades que ha plasmado la comunidad, así como a los requerimientos de cooperantes, inversionistas y del Gobierno Nacional en cuanto a monitoreo y transparencia. Por otro lado, el mecanismo propone a futuro la vinculación de fuentes internas también, es decir, de recursos propios generados a futuro por actividades como el ecoturismo o los ingredientes naturales o la venta de bienes y servicios ambientales, irradiando los beneficios de estas actividades al conjunto de las comunidades del PANI.

EL territorio del PANI – PNN Cahuinarí se encuentra subfinanciado y difícilmente se puede ejercer una buena gobernanza si no generan las condiciones de bienestar local y se dota de las posibilidades financieras al PANI para avanzar en su proceso en alianza con PNN. Un mecanismo de esta naturaleza acompaña la estrategia de sostenibilidad del territorio, generando las condiciones administrativas requeridas para la confianza de financiadores y la materialización de los instrumentos de planificación como el REM y el Plan de Vida.

El mecanismo ofrecerá una herramienta o plataforma que oriente la gestión y administración de los recursos financieros que provea o consigan los agentes administradores del territorio, más no para proponer o definir las líneas de inversión o los programas específicos; estas líneas de inversión se definen en instrumentos como el Plan de Vida, el REM, Plan estratégico y Prospectiva, se materializan en su instrumentalización a través de programas, proyectos, Planes Operativos y demás cuyo esquema de administración total o parcial provee el mecanismo. En otras palabras el *qué* se define en los espacios locales de debate que posee la Asociación, PNN y los socios que se adhieran al mecanismo como financiadores, con importantes avances a la fecha mencionados anteriormente como son el REM, el Plan de Vida y con un ejercicio más detallado de prospectiva del territorio ya con perfiles de proyectos formulados (ver documento de prospectiva del PANI desarrollado en el marco del PIC, con sus respectivos perfiles de proyectos priorizados),; el *cómo* es lo que se propone con este mecanismo para la gestión y administración que se requiere para materializar estas apuestas. En este sentido el alcance del mecanismo llega hasta proponer unas posibles fuentes financieras, un modelo de administración y evidenciar las líneas generales que justifican que una AATI capte recursos financieros basados en unas necesidades identificadas por la misma comunidad. A continuación se desarrolla el estado actual de estos tres elementos.

³ La gobernanza se entenderá como “las reglas de juego dentro de un sistema social”, hace referencia a “los procesos de toma de decisiones sobre asuntos colectivos” dentro de un territorio específico. En otras palabras, es el marco institucional que rige esa toma de decisiones y, como tal, se puede decir que está en constante movimiento: mientras que ese marco condiciona la interacción entre los diferentes actores, sus prácticas y sus decisiones, esa interacción y la toma de decisiones condicionan y modifican constantemente el mismo marco, creando la dinámica institucional llamada gobernanza (Torres-Melo, 2000).

Es importante mencionar que las deficientes capacidades locales en el manejo de recursos por parte del PANI, su escasa experiencia en la rendición de cuentas e informes y las limitaciones de orden logística y de infraestructura financiera y de comunicaciones en este territorio, han generado serias dificultades al interior de la organización, situación que sustenta la necesidad de un mecanismo de esta naturaleza, que permita superar estas deficiencias e ir generando las capacidades requeridas para una mayor autonomía y condiciones futuras de manejo de recursos.

2. Análisis de fuentes actuales y potenciales de financiación y forma de administración actual

2.1. Fuentes de ingresos actuales

La AATI PANI no tiene unos montos de ingresos específicos que permitan hacer una caracterización anual por fuente o rubro, ya sea por la variabilidad en la legislación sobre el SGP o por la debilidad en el cumplimiento de los requerimientos para hacer efectivo el desembolso de recursos. Es decir, que aunque se cuente con unas transferencias, la periodicidad con que se puede disponer de estos recursos no es uniforme. En otras palabras no se tiene certeza en qué fechas del año ya se pueden disponer de los recursos económicos, esto puede ocasionar que se acumulen retroactivos. En este sentido los montos que se manejan pueden variar año tras año dependiendo de la gestión y las coyunturas que se presenten. Teniendo en cuenta esta situación, a continuación se muestra una revisión general de las fuentes financieras de los últimos años las cuales, como se mencionó, no presentan una caracterización precisa anual o por sectores de inversión.

A continuación y a manera de información se hace una descripción de las principales fuentes de financiación que ha tenido el PANI en los últimos años.

Educación

Desde que el PANI administra el servicio de educación básica primaria en el territorio, se han firmado en los años 2010, 2011 y 2012 contratos para la prestación del servicio educativo (básica primaria) con la Secretaría de Educación de la Gobernación del Amazonas, por un monto promedio anual de \$120 millones de pesos. Dichos recursos funcionan en un convenio con la Gobernación en el que el gobierno escolar, conformado en su mayoría por padres de familia, decide sobre su utilización. Esta dinámica podría integrarse dentro del mecanismo, homogenizando el manejo de recursos para todos los sectores.

Tabla 1. Ingresos por educación

Año	Cupos Contratados	Valor (Pesos)
2010	83	107.680.500
2011	72	116.760.000
2012	85	137.841.667

Fuente: Proyecto Incentivos-Patrimonio Natural

Asignaciones presupuestales de nivel nacional

Las finanzas del PANI como asociación solamente se han manejado desde el año 2011, debido a que antes de esta fecha los recursos propios (o del Sistema General de Participaciones) eran asignados directamente a algunas comunidades del PANI a través de la AATI ACIMA, asociación a través de la cual se gestionaban los recursos del SGP. En el año 2011 la Asociación recibió \$227.401.293 pesos, para el 2012 fueron \$231.565.000 pesos. Estas transferencias según la norma se pueden utilizar en inversiones de los sectores de salud, vivienda, educación y agropecuario, habiendo sido en la práctica utilizadas en el mejoramiento de la vivienda, las escuelas, construcción de puentes y malocas. Las dificultades que generalmente se presentan en la gestión, operación y legalización de estos recursos con la Gobernación de Amazonas, han generado en las AATIs diversas problemáticas, unas de ellas asociadas a las demoras y dificultades de trámite en Leticia que generan elevados costos y conflictos por la pérdida de recursos, dejando muchos líderes “quemados” en poblaciones donde los liderazgos son escasos. Por su parte el incumplimiento de políticas tributarias y legales por parte de estas organizaciones, en contextos donde la oferta de instituciones financieras y públicas es nula, profundiza las problemáticas que a nivel social y de gobierno generan los recursos de transferencias. Los recursos del SGP son los únicos recursos que se han administrado en forma directa y relativamente autónoma por el PANI y desafortunadamente no se ha logrado un buen desempeño, tanto por razones externas como las mencionadas anteriormente, como por la carencia de responsabilidad por parte de los delegados y líderes que tienen que ver con la administración de recursos públicos.

Disponer de estos recursos, exige el desplazamiento de un líder delegado por el PANI a Leticia, para con la Gobernación tramitar los recursos a partir de la presentación de unos proyectos que se discuten previamente con las comunidades. Regularmente los proyectos, como se mencionó, no corresponden a una planeación de largo plazo, sino a resolver necesidades inmediatas y reconocer a las autoridades y grupo de ancianos una especie de bonificación.

Adicional a los recursos del SGP, el PANI ha contratado directamente con la Gobernación recursos de Educación y Salud, mediante los cuales la Asociación contrata directamente sus propios docentes y promotores; no obstante se han generado inconvenientes con el ente territorial, puesto que la normatividad nacional es confusa, generando en el pasado problemas de contratación para la Gobernación que ha sido cuestionada por esta modalidad.

Esta información se ofrece a manera de análisis, puesto que no se considera que los recursos de entidades públicas puedan por lo pronto vincularse a mecanismos de esta naturaleza, por las restricciones mismas que tiene la contratación pública que impediría que un tercero entrara a administrar estos recursos.

Inversiones provenientes de recursos que entran por PNN y proyectos de Cooperación Internacional ejecutados por Patrimonio Natural en alianza con PNN

En la Tabla 2 se puede observar los recursos provenientes de PNN, concretamente del Parque Cahuinari canalizados hacia el PANI, donde se tiene que el mayor monto estuvo en el 2008 con

\$148,5 millones de pesos, durante los cinco años el promedio fue de \$131,6 millones de pesos. A lo largo de los cinco años el mayor porcentaje de estos recursos se fueron a bonificaciones personales con el 48% seguido del pago a funcionarios con el 22,3% (Ver Tabla 3).

Tabla 2. Inversiones directas a la comunidad por año (Mosaicos, PIC, PNN) (Pesos)

Año	CANTIDAD
2008	\$148.540.000
2009	\$120.800.000
2010	\$105.600.000
2011	\$146.000.000
2012	\$137.550.000
TOTAL	\$658.490.000

Fuente:PNN

Tabla 3. Destino de las inversiones en las comunidades 2008-2012 (Pesos)

RUBRO	CANTIDAD	CANTIDAD
Bonificación personal	\$318.990.000	48,4%
Mantenimiento infraestructura	\$16.750.000	2,5%
Monitoreo	\$66.400.000	10,1%
Otros	\$14.250.000	2,2%
Funcionarios	\$147.000.000	22,3%
Reuniones (insumos locales)	\$95.100.000	14,4%
TOTAL	\$658.490.000	100,0%

Fuente: PNN

Finalmente respecto al origen de estos recursos, la mayor proporción correspondió a las asignaciones de presupuesto nacional (PNN) con el 51%, seguido con los recursos provenientes del proyecto Mosaicos (44%) y por último los recursos provenientes del proyecto Incentivos a la Conservación. Cabe aclarar que los recursos que se muestran corresponden a los ejecutados hasta el 2012, a la fecha (Julio de 2014) este monto aumentó considerablemente, pues durante lo corrido del 2013 y 2014 los proyectos Incentivos y el de Gobernanza para la Amazonía ha ejecutado recursos a través del Fondo Patrimonio Natural en combustible, maquinarias, equipos e insumos, reuniones y viajes de gestión de los líderes a Bogotá, que han aportado tanto a la comunidad y el proceso del PANI como al funcionamiento del Parque Cahuinarí.

Tabla 4. Origen de los recursos que se han ejecutado en las comunidades (Pesos).

RUBRO	CANTIDAD
Presupuesto Nacional (PNN 2008-2012)	\$540.250.000
Mosaicos (2006-2011)	\$290.740.000
Incentivos a la conservación (2012-2014)	\$100.740.000
TOTAL	\$861.990.000

Fuente: PNN y PatNat

La manera como estos recursos se pueden integrar al mecanismo en el futuro, es logrando la articulación de los objetivos propios de los proyectos que se financian por cooperación con las necesidades establecidas en los planes de prospectiva diseñados por y para la comunidad.

Cabe aclarar que para el análisis se han juntado las fuentes de PNN con las Cooperación internacional recibidas en el marco de la gestión compartida entre esta entidad y Patrimonio

Natural, pero que en la práctica solamente los recursos de cooperación internacional podrían entrar a financiar un mecanismo como el propuesto en sus primeras etapas. No se tiene información actualizada de las inversiones de PNN en los años 2013 y 2014.

Cooperación Internacional a través de otras Fundaciones

En años anteriores se han recibido recursos de cooperación internacional a través de la Fundación Gaia Amazonas y de Amazon Conservation Team Colombia – ACT, sin que se tenga certeza sobre el monto recibido de estos recursos. La Fundación Gaia, que tuvo presencia en el PANI en la primera década del milenio, intervino en temas de educación, salud y territorio, aportando recursos en forma concertada con el PANI en Planes Operativos Anuales a través de los cuales se financiaron asesores en los temas mencionados, reuniones y talleres y la participación del PANI en la MPC, este último hasta años más recientes.

ACT por su parte apoya en el año 2010 un trabajo con el PANI y otras AATIs financiado por un donante privado internacional (Andrew Kohlberg) el proceso de fortalecimiento de pueblo aislados en Colombia, donde el PANI ha participado con algunos de sus miembros en la investigación propia y en algunos espacios de talleres y reuniones de discusión sobre los pueblos aislados.

Ambas organizaciones han aportado los recursos requeridos para el desarrollo de actividades específicas, sin que el PANI haya administrado como tal estos recursos y, para el caso de ACT, sin que ellos realmente conduzcan al fortalecimiento del PANI, sino de los pueblos aislados vecinos.

2.2. Fuentes Potenciales para la Financiación del PANI-PNN-Cahuinarí

Además de las fuentes actuales mencionadas y reiterando algunas de ellas por su potencialidad pueden seguir siendo una fuente importante de financiación, se pueden mencionar las siguientes⁴:

Fuentes propias de generación de ingresos

Aunque a nivel familiar hay actividades productivas que generan ingresos, no hay actualmente actividades productivas que generen ingresos propios a nivel de la organización o de grupos de productores. En ese aparte se plantea la posibilidad de generar recursos propios del PANI para un fondo común provenientes de las actividades productivas que vinculen grupos de producción que hagan uso de los recursos naturales del territorio, como el ecoturismo y los ingredientes naturales o a futuro recursos de compensaciones derivadas de otros servicios ambientales. En este sentido, sin entrar todavía a proponer instrumentos técnicos de captación asociados a figuras de impuestos o tasas por utilización, se hace una caracterización de aquellas actividades que podrían estar articuladas con esos instrumentos. La idea detrás de esta iniciativa es generar respaldo mutuo entre todos los sectores de la comunidad, ya que cada uno de ellos aportará recursos para un

⁴ Aunque se listan una serie de fuentes potenciales, la aplicación de algunas de estas (en especial las públicas) a un mecanismo financiero de estas características requiere de análisis jurídicos y tributarios, por lo cual se considera preferible usar fuentes privadas de mayor flexibilidad y menores requisitos e implicaciones asociadas a la Ley 80, de tal manera que se vayan generando condiciones y capacidades locales para asumir mayores responsabilidades con fuentes públicas cuyas implicaciones de orden legal son delicadas.

fondo común, derivado de todas las actividades de aprovechamiento de recursos del medio natural, de la venta de servicios ambientales u otros que ofrece el territorio cuya generación involucre a grupos de población del PANI organizados a través de sectores productivos, los cuales generan ingresos mediante el aprovechamiento de recursos de propiedad colectiva.

En primer lugar están los productos que en su mayoría se destinan para el auto consumo y que son resultado de las actividades en la chagra, generan pequeños excedentes destinados para la venta; dentro los productos los más comunes son el plátano, la yuca, la fariña⁵, el casabe⁶, el ají en polvo y la piña. Del total de lo producido en la chagra el 94% corresponde a yuca y el 3% a plátano, el restante 3% corresponde a los otros productos agrícolas mencionados. Los productos de origen interno que mayores ingresos generan a las familias son: carne de pescado, fariña, carne de puerco y charapa; adicional a estos productos se comercializa de manera interna danta, madera y servicio de bote. La idea es identificar los productos que están generando ingresos y que parten del aprovechamiento de bienes y servicios ambientales de uso colectivo.

Adicionalmente a los bienes que se puedan extraer, también se debe comenzar a caracterizar el sector servicios, dentro de estos se encuentran principalmente el ecoturismo comunitario y los asociados a servicios ambientales como REDD PLUS u otros de carácter voluntario. Dentro del ecoturismo donde se puede tener mayor claridad pueden existir sub servicios que estarían a cargo de la comunidad, como transporte, estadía, alimentación, guías, venta de artesanías, etc.; lo ideal sería lograr organizar a la comunidad en torno a cada uno de los servicios para lograr cierto grado de especialización pero con el fin último de aportar al fondo común. Es muy probable que a futuro se fortalezcan los mecanismos de mercado o de tipo político que se destinen a la financiación compensatorio o bajo la modalidad de incentivos para la conservación de territorios de la importancia de la Amazonía. Para cuando llegue ese momento, se espera que la implementación de mecanismos como el propuesto tengan la madurez suficiente para incorporarlos de manera transparente y eficiente.

Aunque no se ha determinado el porcentaje de los recursos derivados de proyectos productivos locales que se aportarían a este fondo, dentro de los cuales se incluye la venta de servicios ambientales, se ha discutido con los líderes esta disposición a aportar a un fondo común los resultantes de ingresos generados por estas fuentes. Habrá que determinar en su momento, el porcentaje de ingresos destinado a este fondo común, que en principio debe ser el restante después de descontar todos los costos operativos de prestar un servicio o vender un bien, incluyendo en estos gastos, los de tipo administrativo y contable de la Asociación, que actualmente no tienen financiación concreta.

Sistema General de Regalías.

La destinación de los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ha presentado varias modificaciones normativas desde la expedición de la Constitución Política. Al respecto, en la versión más actualizada de este tema, que corresponde al artículo 2º del Acto Legislativo 005 de 2011, se determina que dichos ingresos deben ser destinados, entre otros, para el financiamiento de proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. En este sentido, las características sociales y ambientales del PANI y sus especificidades económicas

⁵Es una harina elaborada a partir del almidón de la Yuca Brava, con la cual se acompañan la mayoría de las comidas.

⁶Es un producto elaborado a partir del almidón de Yuca Dulce, con el que se acompañan la mayoría de las comidas.

pueden encontrar una fuente de financiación, al enmarcarse dentro del desarrollo ambiental departamental.

Fondo Nacional de Regalías.

La Ley 141 de 1994 creó el Fondo Nacional de Regalías, el cual es un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica, que administra los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores.

La destinación de los recursos que conforman este fondo se realiza de conformidad con lo establecido en el artículo 361 de la Constitución Política, y se dirigirán, entre otros, a la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de entidades territoriales, atendiendo criterios relacionados con proyectos presentados para financiar la protección del medio ambiente y los proyectos regionales de inversión en el país, el impacto ambiental, social y económico de los proyectos, y la financiación de los planes de desarrollo de la respectiva entidad territorial, entre otros.

Asignaciones Directas.

Por medio del artículo 39 de la ley 1530 de 2012, se establece que los municipios y departamentos recibirán asignaciones directas en virtud del derecho a participar en las regalías y compensaciones, “sin perjuicio de su derecho a participar de los recursos de los fondos del sistema”.

Los recursos de las asignaciones directas de que tratan el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política y el artículo 21 de dicha ley, se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

El departamento de Amazonas es uno de aquellos cuyo presupuesto se ha favorecido con las asignaciones departamentales de regalías, duplicando su presupuesto con un monto aproximado de regalías de 80 mil millones anuales. Un porcentaje del 10% de los recursos de regalías son asignados a ciencia y tecnología y de estos un 8% a los grupos indígenas.

Desafortunadamente el proceso de formulación y gestión de estos recursos no ha sido del todo asequible a las comunidades indígenas del Amazonas, pero es una fuente importante a futuro de financiación de estos territorios y sus procesos.

Sanciones.

Los recursos provenientes de las multas y demás sanciones determinadas en la ley por violación a las normas expedidas en materia ambiental, entran a formar parte del patrimonio de las autoridades ambientales respectivas, premisa bajo la cual, y dado que estos recursos no tienen una destinación específica consagrada en la ley, podrían utilizarse para la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales u otros incentivos para la conservación.

Tarifas de Evaluación y Seguimiento.

El artículo 96 de la Ley 633 de 2000, modificado por el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, dispone que las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos.

Si bien la ley dispone que los recursos percibidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deben entrar a una subcuenta especial del FONAM, “y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios”, no se consagra una destinación específica respecto de los valores percibidos por este concepto por parte de las demás autoridades ambientales, las cuales podrán utilizar tales recursos en la implementación de incentivos para la conservación, pues éstos entran a formar parte de su patrimonio general.

Fuentes de Financiación Internacionales.

Con estos recursos también se puede financiar la implementación de incentivos para la conservación, en asuntos que sean del interés de personas naturales o jurídicas de derecho público o privado extranjeras.

Esta fuente de recursos se enuncia en la página 37 de la Estrategia nacional de pagos por servicios ambientales, en la cual se resalta que los servicios ambientales globales que se encuentran más desarrollados a nivel internacional son la conservación de la biodiversidad y los concernientes a la mitigación del cambio climático.

Fuentes Privadas.

La financiación privada de parte de individuos y empresas progresivamente motivados por un mejor desempeño social y ambiental, que generalmente repercute en una mejor gestión económica vía mayor demanda de los consumidores a productos de empresas responsables, se constituye hoy día en una de las fuentes con mayor potencial para territorios como el del PANI-PNN Cahuinarí.

Estos recursos por su carácter privado son flexibles, más su implementación preferiblemente debe enrutarse a través de mecanismos suficientemente claros, concretos, fáciles de comprender, estableciéndose los compromisos, actividades de conservación a realizar, acciones de seguimiento, así como las responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen.

La implementación de dichos aportes voluntarios, pueden ser dados a través de las siguientes fuentes de financiación:

- Entidades privadas mediante la celebración de contratos y convenios.
- Entidades privadas a través de donaciones.

-Entidades privadas mediante la celebración de contratos o convenios.

En el evento en que una entidad privada aporte recursos bien sea en especie, dinero, bienes y servicios o conocimientos que contribuyan a financiar al PANI-PNN Cauhinari, deberá suscribirse el respectivo contrato, estableciendo el objeto, obligaciones de las partes, término de ejecución, actividades y resultados a conseguir, etc.

El régimen aplicable será el privado, toda vez que los aportes corresponden a entidades privadas. A pesar de la posibilidad que ofrece esta fuente, es importante revisar las particularidades jurídicas y tributarias que implica tanto para la empresa como para el PANI, en términos de las necesidades de llevar una contabilidad clara y cumplir con los requerimientos tributarios. Por esta razón no es del todo recomendable que el PANI, hasta tanto no tenga las capacidades suficientes para asumir esta responsabilidad, asuma en forma directa la administración de estos recursos.

-Entidades privadas a través de donaciones.

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 1443 y siguientes del Código Civil Colombiano, se entiende por donación, el acto por el cual una persona natural o jurídica transfiere gratuita e irrevocablemente una parte de sus bienes a otra persona que la acepta.

Las donaciones pueden darse por una sola vez o en forma continua; en todo caso para formalizarlas se deberá:

1. Suscribir el contrato de la Donación entre el donatario y el donante.⁷
2. Cuando el monto de la donación supera el equivalente a los cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes, se suscribirá la escritura pública de insinuación de donación y de donación ante la Notaria correspondiente, la falta de insinuación acarreará la nulidad absoluta.

Documentos necesarios para adelantar el trámite:

- ✓ Fotocopias de las cédulas de ciudadanía de quienes suscriben en representación del donante y donatario y/o el certificado de existencia y representación legal si interviene una persona jurídica.
- ✓ Acreditación de la facultad de quien firma en representación del donatario.
- ✓ Prueba de que el donante queda con bienes suficientes para su subsistencia, lo cual puede demostrarse, mediante declaración de renta, certificado de contador o una declaración extra juicio del donante.

⁷ Para el caso del mecanismo financiero propuesto, es necesario la aclaración jurídica y contable respecto a cómo debe adelantarse la intermediación y las implicaciones contables de hacer esa función de gestor financiero a través de la canalización de recursos privados de donación hacia una AATI.

El cumplimiento de los requisitos, le permitirá acceder a los beneficios establecidos por la ley para los donantes.

Cooperación internacional.

Este tipo de financiación ha sido la fuente constante que ha irrigado el PANI a través de entidades no gubernamentales como GAIA, ACT y Fondo Patrimonio Natural. La modalidad de financiación ha sido a través de proyectos que ejecutan e implementación en campo en forma directa estas ONGs con su equipo de campo. La diferencia propuesta con el mecanismo, es que los proyectos que la cooperación internacional financie sean los que el PANI defina, formule y gestione en forma directa o con el apoyo de sus aliados. La ejecución del proyecto y sus recursos corresponde al PANI, con un acompañamiento técnico y financiero por parte del gestor financiero, figura que se explica más adelante.

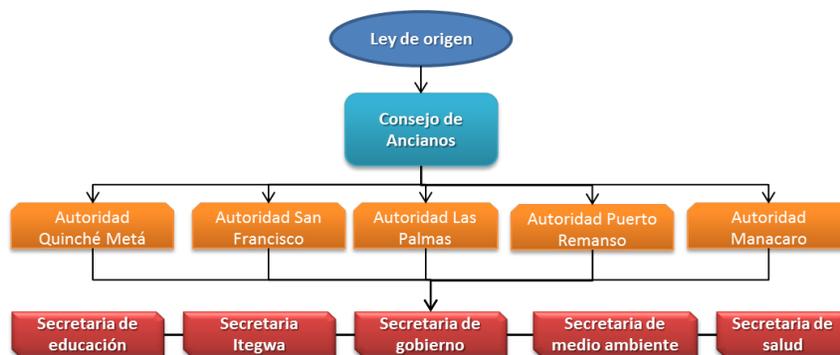
El PANI ha adelantado en el marco del proyecto Incentivos, gestiones con embajadas como la de Noruega, cuyo embajador recibió con mucho aprecio a los representantes del PANI y los felicitó por su proceso. Esta fuente sigue siendo una de las más atractivas para poner a prueba este mecanismo, incluso permitiendo recursos para el fortalecimiento de capacidades del PANI en su implementación progresivamente más autónoma.

2.3.Administración actual de los recursos en el PANI

En la Gráfica 1 se observa la conformación del órgano administrativo del PANI, el cual está encabezado por un Consejo de Ancianos conformado por unos 15 miembros. En un segundo renglón se encuentran los capitanes de cada comunidad, que son las autoridades administrativas de las mismas, quienes en principio apoyan su ejercicio de gobierno en la sabiduría de los ancianos y en la construcción de manuales de convivencia concertados con su comunidad. Aunque esta estructura se encuentra establecida, en la práctica no se desarrolla así del todo, por tal razón el mecanismo que aquí se propone permite formalizar este tipo de estructuras garantizando que se respeten las jerarquías establecidas por ellos mismos, fortaleciendo las instancias internas de participación y contando en la práctica con una participación real de los mayores o “ancianos”, que con su experiencia y conocimiento de las reglas culturales de manejo del territorio que denominan Ley de origen,⁸ tienen mayores elementos para orientar las decisiones colectivas.

Gráfica 1. Organigrama PANI

⁸La Ley de Origen es la base cultural de los pueblos indígenas, fundamentada en su identidad ancestral. Su esencia es invariable y por ende se sobrepone a todas las circunstancias. Este acervo de conocimiento solamente se transmite en forma oral de los mayores a otros con interés de conocimientos sobre el arte, los mitos, rituales, las oraciones, el idioma, las curaciones o prevenciones, el territorio, etc. Infortunadamente el sincretismo cultural actual en territorios como el PANI ha debilitado espiritualmente estos grupos y sus estructuras de gobierno, razón por la cual mecanismos como este deben esforzarse en fortalecer estas estructuras como balance a las estructuras adoptadas de otras culturas.



En la tercera línea se encuentran las cinco secretarías que están encargadas de dirigir las líneas estratégicas del plan de vida, dichas secretarías son: Gobierno, Territorio, Cultura (Itegwa)⁹, Educación y Salud. Cada una de ellas tiene un Secretario y su estructura está conformada para poder desarrollar las actividades requeridas; la Secretaría de Gobierno, que cuenta solo con el Secretario y un Coordinador Local son las encargadas de la coordinación general. Las decisiones se toman de forma colectiva, primero se discuten y deciden los temas en cada comunidad y posteriormente en la Asamblea General de Autoridades se determinan las decisiones para la AATI.

Actualmente bajo el esquema observado en la Gráfica 1, es que se decide sobre los recursos de SGP, para disponer de dichos recursos se exige la presentación de unos proyectos, que para el presente caso, son concertados a través de este esquema. Respecto a estos recursos el PANI acordó su distribución a través de una proyección de necesidades. En la gestión con el ente territorial que se hace en Leticia, la distribución y la ejecución de los mismos suelen perderse cuantías importantes de dinero, generando conflictos internos y desconfianza en los líderes y en la institucionalidad.

Para los recursos de la vigencia del año 2012, no se contó con una herramienta que permitiera hacer un seguimiento de dichas inversiones en lo que respecta a eficiencia y transparencia, pero el comportamiento en años anteriores genera incertidumbres frente a la transparencia en la apropiación de estos recursos. Por otro lado los recursos de transferencias no permiten financiar la estructura de gobierno del PANI, gastos de funcionamiento operativo de la Asociación y el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos y normas establecidas interiormente, son recursos cuyo carácter es limitado e insuficiente para lo que exige un territorio de estas características. Aunque estos gastos de funcionamiento para una autoridad pública de carácter especial que administra un territorio de esta dimensión deberían ser asumidos por el Estado, es importante que mientras esto sucede se logre suplir estas deficiencias que dificultan o impiden en casos la gestión de recursos para la sostenibilidad del territorio, en especial de aquellos que como los de cooperación o privados pueden permitir mayor flexibilidad, por supuesto asumiendo un marco administrativo transparente, eficiente y acorde a los instrumentos de planificación establecidos.

Un importante aporte para solucionar las deficiencias en la toma de decisiones, gestión y administración de recursos fue la caracterización de los procesos y procedimientos más críticos que se dan dentro de la AATI que se describe a continuación, adelantada en el marco del proyecto Incentivos para la Conservación.

⁹Itegwa es el grupo de mujeres quienes tienen a su cargo el tema cultural.

Procesos y procedimientos

Aunque el PANI tenía establecidos algunos procesos y procedimientos, muchos de ellos eran inadecuados, limitados y generaban conflictos en su aplicación. A partir de la identificación del propio PANI de la necesidad por fortalecer sus procesos y procedimientos, en el marco del proyecto “Incentivos para la Conservación” se hicieron dos talleres en los que participaron los integrantes del Grupo de Gestión, los integrantes de la Secretaría de Medio Ambiente¹⁰ y del equipo de trabajo del PNN Cahuinarí. En estos espacios se identificaron los procesos y procedimientos existentes y requeridos por el PANI para el manejo de sus recursos, planeación de propuestas, ejecución y evaluación de proyectos.

El principal resultado de este trabajo fue la identificación de los niveles sobre los cuales se toman las decisiones (Ver Gráfica 2). Así, en primer lugar se tienen 3 macro procesos: planeación, gestión y ejecución y, evaluación; cada uno de estos macro procesos tiene asignados 3 procesos; estos nueve desagregados de uno a cinco procedimientos, asociados cada uno a unas actividades específicas con un responsable definido.

El desarrollo de este trabajo se presenta en el anexo I que contiene el detalle de cada procedimiento, desde la identificación de las necesidades, hasta el seguimiento y la evaluación.

Gráfica 2. Niveles de toma de decisiones.



Fuente: Proyecto Incentivos a la conservación

Aunque este portafolio de procesos y procedimientos contiene los fundamentales para administrar recursos como los del SGP, la implementación de un mecanismo como el propuesto requerirá que al menos en las fases de gestión, ejecución y seguimiento y evaluación se contemplen ajustes según lo requiera la fuente de financiación.

Ejecución de recursos de transferencia nacional en salud y educación y SGP.

Casi los únicos recursos que recibe el PANI mediante convenios o contratos con la Gobernación de Amazonas para su ejecución directa son los de salud, educación, SGP y en casos recursos del Bienestar Familiar para alimentación escolar a través de contratos. Estos son gestionados en Leticia regularmente por un delegado del PANI que se elige en Asamblea General. La gestión misma de estos recursos acarrea costos de desplazamiento desde el territorio, hasta La Pedrera y hasta Leticia, costos de alojamiento y alimentación y en casos algunos costos adicionales por falta

¹⁰ Conformado por Cinco promotores ambientales (uno por cada comunidad), un subsecretario y un secretario

de responsabilidad en su manejo. Estos dineros llegan en efectivo al territorio con un elevado riesgo de perderse y son entregados a las autoridades en reunión de autoridades, dejando constancia de recibido. Una vez las autoridades reciben los recursos se desplazan a su comunidad y en reunión deciden cómo va a ser la ejecución de los mismos basados en planificaciones previas, principalmente en lo referente a salud y educación y a proyectos comunitarios de construcción o adecuación de infraestructura de puentes, escuelas o espacios comunitarios, así como de reconocimientos económico a los ancianos de la comunidad. Una vez tomadas estas decisiones el manejo de los recursos en la mayoría de los procedimientos no es muy claro y en algunos casos existe una doble función de ejecución y seguimiento por parte del ejecutor de los recursos.

Los recursos para salud y educación hacen parte de un convenio con la gobernación y su coadministración tiene un manejo diferente a aquellos transferidos por el gobierno central a través del SGP, que requieren de la formulación de unos proyectos en las líneas de financiación definidas por la norma mencionada anteriormente. Una vez ejecutados los recursos de SGP, deben presentarse ante la Gobernación los respectivos comprobantes, momento en el cual regularmente hay problemas en la legalización, por la informalidad con la que se maneja el comercio y la contratación en el territorio indígena.

Desde el espacio de la mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa se viene discutiendo desde años atrás la forma de facilitar la gestión y ejecución de los recursos, tanto de SGP como de educación y salud que reciben a través de contratación directa las AATIs. La Gobernación a su vez ha manifestado sus preocupaciones al Departamento Nacional de Planeación – DNP respecto a las dificultades de operación de estos recursos y en varias administraciones también ha sido notable la falta de voluntad política por facilitar las cosas.

De cualquier manera, la vinculación de recursos del SGP, de educación y salud, no están planteados para este mecanismo en las primeras fases de adopción, justamente por las implicaciones jurídicas que estas fuentes implican. Sin embargo, el aprendizaje que puede ofrecer la implementación de este tipo de mecanismos con fuentes privadas o de cooperación, se convierte en un excelente laboratorio para la futura vinculación de otras fuentes públicas y en particular para momentos en donde las AATIs finalmente sean reconocidas como Entidades Territoriales Indígenas, responsables de la administración de recursos de mayor cuantía y con mayor nivel de responsabilidad.

2.4. Propósitos en la gestión de recursos financieros

En estos territorios donde la presencia estatal es casi nula, excepto por PNN en el caso del PANI al que según lo expuesto por sus representantes, se le asignan recursos insuficientes, incluso en este componente ambiental, es indispensable generar este tipo de mecanismos que contribuyan a mejorar la administración de los recursos actuales y a generar condiciones para que la confianza que genere el mecanismo y los instrumentos de planificación que lo acompañan atraiga la inversión de nuevos cooperantes y permita la buena administración de los recursos propios y ajenos por igual.

Se ha logrado un gran avance en la definición de las prioridades de inversión en el territorio, a partir del Plan de Vida, el REM y ejercicios de prospectiva del territorio. Sin embargo, a pesar de

tener claridades en torno al qué financiar, se adolece de un mecanismo que permita materializar esos instrumentos de manera efectiva. En el Plan de Vida se describen cinco componentes: medio ambiente, gobierno, cultura, salud y educación que se resumen a continuación.

Gobierno

El objetivo principal es consolidar un sistema de gobierno propio para el manejo autónomo en lo político, económico, social y cultural, para ello se debe trabajar en: Construir una justicia propia, conformar una estructura para el manejo de los recursos financieros, definir y concretar una normatividad propia, fortalecer y mantener el manejo cultural y político, definir entre las AATI's los límites administrativos, diseñar mapas geográficos, zonificar el territorio tradicional, ampliar los resguardos y capacitar y formar líderes.

Sobre aspectos concretos que atañen al componente gobierno, se encontró en el diagnóstico socioeconómico una necesidad específica relacionada con los altos costos del transporte. Así mismo el aislamiento de esta región y de las comunidades entre sí, exige sistemas de comunicación eficiente, puesto que en la actualidad se adolece incluso de radios en las comunidades, lo que genera dificultades en la coordinación de actividades, aislamiento en casos de urgencias médicas, dificultades de acceso a la información y a la educación, impedimentos a la gestión comercial y serias limitaciones para un sistema de gobierno eficiente, por mencionar algunas. El sistema de gobierno adolece de una fuente de recursos que permita la financiación de los líderes en sí, quienes tienen que comprometerse con el proceso y casi abandonar sus actividades cotidianas, con lo cual se requiere de una remuneración a estos líderes por su esfuerzo para sostener a sus familias. De igual manera el sistema de gobierno requiere recursos para la movilización de líderes y comunidades, para adelantar reuniones para la planificación y la toma de decisiones, entre otras actividades. Asimismo a futuro es indispensable contar con algunos recursos para financiar la gestión contable de la Asociación, entre otros gastos requeridos para su sistema administrativo, como los atribuibles a las gestiones de actualización de RUT y gestión de recursos o relacionamiento con entidades.

Educación

Respecto al componente de educación el objetivo principal está en consolidar la etno-educación del PANI, para lograrlo se deben ejecutar los siguientes procedimientos: Construir un currículo y planes de estudio propio por área y grados, ampliar la cobertura escolar básica primaria y la media vocacional, capacitar a los docentes en lo formal e informal, ajustar e implementar el pensamiento etno-educativo del PANI, construir infraestructura y elaborar propuestas para conseguir recursos y financiación.

Concretamente respecto a la infraestructura se tiene para la atención del servicio de educación básica primaria una escuela grande en la comunidad de Pto. Remanso, con todas las inversiones en infraestructura, equipamiento y materiales pedagógicos, gastos de docentes, que esto implica.

La dispersión comunitaria junto con la insuficiente cantidad de niños en edad escolar primaria dificulta y encarece la prestación de este servicio, lo que requiere sistemas adecuados a las condiciones locales para la prestación del servicio de educación.

Salud

En este caso el objetivo general es lograr consolidar un sistema propio de salud del pueblo PANI, el cual debe estar caracterizado por un manejo tradicional de la medicina indígena, articulado con la medicina occidental y la salud pública del Estado, el reconocimiento de los médicos tradicionales y otros agentes de salud, mecanismos de comunicación, interlocución y transporte que permita la atención en lo local o a otro nivel y por un mecanismo de vigilancia y control epidemiológico de acuerdo con las enfermedades propias e influenciadas.

Dentro de las necesidades actuales sobresale la dificultad del transporte para llegar a la Pedrera y la ineficiencia en el puesto de salud ubicado allí, reflejada en la demora en atender a los pacientes, la inexperiencia de los médicos y la insuficiencia de medicamentos e insumos.

La Secretaría de Salud dispone dentro del territorio de tres promotores de salud que realizan la interconsultas con los médicos de La Pedrera o Leticia, necesarias para que se autoricen los desplazamientos del paciente desde su comunidad al puesto de salud más cercano. Los honorarios de los tres promotores son pagados por la Secretaría de Salud Departamental, quienes dotan a los mismos con herramientas y equipos para prestar sus servicios. Las comunidades que cuentan con este servicio son San Francisco (que atiende Las Palmas), Puerto Remanso y Mariapolis (que cubre Manacaro).

Medio ambiente

En este componente se busca consolidar un sistema de manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales desde el conocimiento tradicional, articulado a las normas propias para la conservación y la protección de la cultura, fauna, flora y recursos hidrobiológicos que garanticen la calidad de vida del PANI, para poder cumplirlo debe consolidarse en primer lugar un ordenamiento territorial del PANI, el cual estará respaldado por la construcción de normas para el control territorial, planes de manejo de las especies más utilizadas en el territorio, alternativas productivas, investigación propia, fortalecimiento de la autoridad ambiental y tradicional mediante la capacitación y formación.

Este factor debe tener como uno de los principales retos lograr un adecuado manejo de las zonas de protección especial, que están compuestas por dos sectores: Bernardo y tres Islas. El primero va desde la isla del Bernardo hasta la isla del Mico, lado de abajo, subiendo por el río Caquetá en ambas márgenes, en 1 km. aprox. hacia dentro y con una extensión de 25 km. Incluye la bocana del río Bernardo, las playas e islas que se encuentran en este sector. El sector de tres islas va desde la isla del Pato, lado de abajo, hasta la isla del Guadual, por ambas márgenes del río Caquetá; en 1 km. hacia adentro, con una extensión de 28 km. aprox. Incluye las islas, playas, lagos, desembocaduras que se encuentren en dicha área. Esta zona está destinada para el desove y reproducción de la tortuga charapa.

Dentro de este sector se podría contemplar lo referente a agua y saneamiento, ya que en el diagnóstico socioeconómico se propone ampliar y darle mejor manejo a los tanques de almacenamiento de agua lluvia y por otro lado la disposición por parte de la comunidad de hacer uso de baterías sanitarias.

Itegwa (Cultura)

Respecto a los aspectos culturales se debe apoyar y fortalecer el proceso de la Asociación PANI en la integridad étnica cultural, social y buscar alternativas productivas económicas mediante el

fomento y la práctica de la lengua en todos los espacios, el aprendizaje y la práctica de las artes tradicionales, el establecimiento y mantenimiento de las chagras con el uso de semillas tradicionales para garantizar la seguridad alimentaria del pueblo PANI, la valoración y respeto al conocimiento tradicional de los mayores y la búsqueda e implementación de alternativas económicas productivas sostenibles asociadas a las tradiciones.

3. Propuesta de mecanismo para la sostenibilidad social y económica del PANI

El mecanismo está pensado como una estructura que articule y permita desarrollar las líneas estratégicas establecidas en los distintos instrumentos de planificación (Plan de Vida, REM y prospectiva). Para lograr dicha articulación se proponen unas instancias que van desde la gestión y captación de los recursos que se necesitan para ejecutar dichas actividades hasta el cumplimiento de los requerimientos procedimentales exigidos por algunas de las fuentes financieras, principalmente aquellas que corresponden a recursos de cooperación, pero idealmente a todos los recursos que deban ser canalizados a atender los requerimientos del territorio y su gente.

Este tipo de mecanismo no tiene precedente en el País y su implementación por supuesto amerita un esfuerzo progresivo por generar las capacidades locales requeridas para una buena gestión del territorio.

3.1.Principios

El diseño del mecanismo busca cumplir con dos principios fundamentales de la gobernanza, estos son la transparencia y la participación. Adicionalmente se plantea como un principio propio del caso la generación de capacidades en la comunidad asociada a la gestión y manejo de recursos financieros.

La **transparencia** es el primer principio fundamental del mecanismo; debe generarse tanto hacia afuera con los financiadores y entidades como hacia adentro del territorio. La transparencia debe reflejarse en todas las instancias del mecanismo, tanto en el gestor financiero como en la ejecución de los recursos. En este sentido es importante fortalecer las figuras internas que actualmente intentan cumplir con el propósito de rendición de cuentas y seguimiento a la ejecución de recursos, así como de auditoría para generar mayor eficacia en las herramientas sobre accountability.

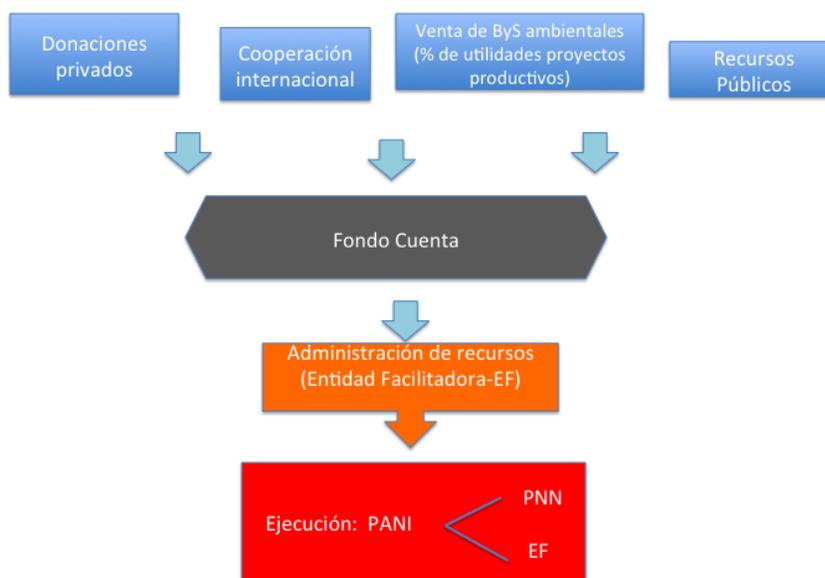
La **participación**, por otro lado, consiste en el “proceso mediante el cual los individuos se transforman de acuerdo a sus propias necesidades y las de su comunidad, adquiriendo un sentido de responsabilidad con respecto a su propio bienestar y el del pueblo PANI (en este caso), contribuyendo conscientemente y constructivamente en el proceso de desarrollo” (Unión Europea 2009). Para esto se deben definir las categorías de participación en las deliberaciones respecto al uso de los recursos dentro del mecanismo, secretarías, jóvenes, mujeres, viejos, etc. Deben haber unas instancias para el funcionamiento del mecanismo, consejo de deliberación, resolución de

conflictos, monitoreo, etc.; estos a su vez deben contar con una dinámica procedimental sencilla para poder hacer eficiente el funcionamiento del mecanismo.

Finalmente la **generación de capacidades** dentro de la comunidad para la gestión y administración de recursos, aportará al empoderamiento de la comunidad, permitiéndole expandir sus oportunidades y sus fuentes financieras. Para el cumplimiento de este principio la presencia de la entidad facilitadora se convierte en la principal herramienta, no obstante se debe definir su presencia sobre una proyección temporal mientras se logra capacitar y generar apropiación dentro del PANI sobre las formalidades y requisitos de cumplimiento exigidas por cooperantes y por mandatos legales que involucran la creación y presentación de informes, la definición de indicadores de seguimiento y evaluación de los procesos, la generación de bases de datos con indicadores homogéneos que se actualizan periódicamente etc; luego se puede prescindir de la entidad facilitadora y así generar una plena autonomía financiera en el territorio.

3.2. Estructura General

Figura 1. Estructura general del mecanismo



En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presenta en forma simplificada la estructura general del mecanismo. Como se muestra en esta estructura general, este potencialmente se alimenta de diversas fuentes financieras, siendo recomendable que en las primeras etapas de aprestamiento y pilotaje se pruebe con fuentes de financiación privadas o de cooperación internacional que ofrecen mayor flexibilidad y menores requisitos de orden jurídico. Para diversificarlas, a futuro es preciso un proceso de gestión de recursos en el cual los actores internos y sus aliados deben buscar maneras de nutrirlo con fuentes más diversas y exigentes legalmente.

Las fuentes pueden ser entonces provenientes de recursos propios generados por las actividades productivas del PANI de tipo colectivo derivadas de la venta de bienes y servicios ambientales, transferencias del Estado, recursos de PNN orientados al funcionamiento del REM (Régimen Especial de Manejo), cooperación internacional, fondos nacionales e internacionales para la conservación, recursos de regalías, recursos privados asignados voluntariamente a conservación de áreas protegidas, entre otras.

El mecanismo está pensado para que la gestión de recursos alimente un fondo, en el cual aunque ciertos montos estén comprometidos hacia objetivos específicos se pueda luego disponer de excedentes o articular inversiones sobre actividades que le apunten a objetivos comunes. Las fuentes financieras son parte integral en la estructura del mecanismo por ser finalmente su razón de ser.

Los recursos entran entonces al fondo que administra una entidad externa o Entidad Facilitadora, que a su vez los entrega al ejecutor, en este caso el PANI, contra una programación de desembolsos, proceso que se desarrolla en la Figura 2 y en mayor detalle en un manual operativo que describe estos procedimientos.

Una vez girados los recursos según lo programado, el PANI los ejecuta en las actividades previamente definidas para cada proyecto o fuente, para lo cual puede ser indispensable que el fondo separe en cuentas separadas las fuentes según lo exija esta misma por las particularidades o exigencias de cada una de ellas.

La estructura operativa de este mecanismo se desarrolla en los siguientes tres pasos como se muestra en la Figura 2, pasos que se describen a continuación:

Figura 2. Estructura operativa del mecanismo financiero



Paso 1 (Gestión y Planeación)

La primera fase operativa del mecanismo parte de la definición previa a partir del REM, el Plan de Vida y la Prospectiva del PANI, de las líneas prioritarias de inversión, etapa que se ha surtido pero que requiere revisión periódica para hacer ajustes cada cierto número de años (se recomienda cada 5 años actualizar la prospectiva). Esta fase puede bien sea establecer las líneas gruesas de inversión y elaborar los perfiles que van a ser gestionados con los donantes según la identificación de las líneas de financiación según la fuente; para casos como las regalías o recursos públicos, seguramente la presentación de los proyectos exigirá su formulación en los formatos y cumpliendo con los requisitos establecidos por la fuente.

La gestión de recursos en sí puede ser un proceso dispendioso y complejo y exigirá el acompañamiento en muchos casos de PNN, la EF o de aliados estratégicos del PANI. El proceso mismo de gestión de recursos debe comprender una etapa de análisis de requisitos jurídicos y tributarios según la fuente de financiación y los requisitos de la entidad gestora para la administración de los mismos. Estos requisitos pueden en casos incluso impedir ese rol de administración de los recursos, con lo cual algunas de las fuentes mencionadas como posibles no

necesariamente aplican por cuestiones de tipo normativo, razón por la cual este análisis es fundamental y parte integral de la fase de gestión.

Una vez superada la gestión de recursos y asegurada la fuente, se entra a planificar en forma más detallada y específica el plan operativo anual – POA, que da cuenta de las actividades o rubros específicos a financiar, el cronograma de ejecución y desembolsos y se acuerda con la Entidad Facilitadora el porcentaje de gastos administrativos que implica la administración de los recursos y la actividades adicionales de acompañamiento. Definido esto, se entra a firmar un contrato o convenio entre las partes (Fuente de financiación, PANI, Entidad Facilitadora), y se acuerdan los desembolsos al Fondo Cuenta a partir del cronograma acordado en el POA. Es importante que la entidad gestora y PNN participen en este paso acompañando el proceso de planificación específica para cada fuente y vigencia.

Paso 2 (Facilitación o administración de recursos)

En este paso es fundamental la presencia de un facilitador, que se puede denominar Entidad Facilitadora o Entidad Gestora, escogida por el PANI teniendo en cuenta algunas recomendaciones para que el mecanismo cumpla su propósito de generar confianza, transparencia y eficiencia en la administración de recursos y capacidades locales en la gestión y administración de recursos. Esta entidad por tanto debe ser idónea y contar con experiencia en la administración de recursos públicos, privados y de cooperación internacional y en la generación de capacidades administrativas y contables en comunidades locales. El conocimiento del territorio y la confianza de los actores locales, son fundamentales para ejercer la función administrativa de los recursos y apoyar el cumplimiento de las formalidades administrativas derivadas de las transferencias de recursos, según lo exija cada fuente.

Debe definirse en un plan de fortalecimiento de capacidades con el PANI el tipo de capacidades administrativas y contables que se desee generar y con qué miembros del PANI, tanto en habilidades básicas como el manejo de formatos y facturas, el registro de información, la generación de documentos, las operaciones contables básicas, como en cuestiones asociadas al manejo de recursos de uso comunitario o público para ciertos líderes clave. Estas sesiones de generación de capacidades se adelantarán cada 6 meses y de ellas se desprenderán unos informes técnicos. Serán financiadas con un porcentaje de los recursos que se gestionen para el mecanismo o con recursos que la entidad facilitadora pueda financiar con otras fuentes. Esta función de generación de capacidades es transversal a todas las fases.

Esta facilitación tendrá entonces tres objetivos. En primer lugar reducir, cuando sea posible, el desgaste de la Asociación ligado a la captación y administración de recursos, dejando que se concentren en las labores de planificación y ejecución; esto a su vez aportará a que se reduzcan los tiempos entre la solicitud de los recursos y la entrega de estos, ya que se evitarán demoras por el no cumplimiento de requisitos exigidos por las instituciones encargadas de los desembolsos. El segundo objetivo es generar confianza hacia el exterior, principalmente sobre cooperantes, ya que en las acciones de la Asociación se verá reflejada transparencia y eficiencia en la ejecución de los recursos derivados de los certificados que el facilitador va a proporcionar en cumplimiento de sus

funciones. El tercer objetivo será la capacitación de pobladores locales que puedan en el futuro cumplir las funciones del facilitador generando mayor autonomía financiera en la Asociación.

El facilitador naturalmente debe tener una retribución acordada con el PANI para cubrir los costos de ejercer sus funciones administrativas y costos asociados. Esta tiene dos componentes diferenciados, el primero de ellos los gastos administrativos y contables, gastos financieros, legales y de personal para la administración de los recursos, que puede ser del 7%. En segundo lugar los costos asociados al programa de fortalecimiento de capacidades administrativas y contables del PANI, que depende del Plan de Fortalecimiento de capacidades que se acuerde. Es factible que con muchos de los financiadores se pueda acordar una financiación separada de los recursos que van para el Fondo Cuenta y aquellos que van para los gastos asociados a la Entidad Facilitadora, lo cual sería ideal.

En este momento o paso la entidad facilitadora simplemente cumple con el cronograma de desembolsos programado con el PANI y adelanta paralelamente el acompañamiento a la ejecución de los recursos del paso 3.

Paso 3 (Ejecución y seguimiento)

El paso de ejecución y seguimiento se articula con las instancias de gestión y facilitación, sobre todo en lo referente a la Programación anual de inversiones (o POA) y desembolsos y la generación de informes de seguimiento financiero y técnico tanto para los aportantes económicos como para las mismas comunidades del PANI. En esta instancia en todos los casos deberá estar incluido el PANI, haciendo seguimiento a lo definido en la etapa de planeación. Aunque la ejecución de recursos es responsabilidad del PANI, este puede solicitar asesoría externa si así lo desea, con recursos que deben proceder de las donaciones que reciban o recursos propios.

El PANI se compromete en esta fase a invertir los recursos según lo establecido en el POA y recoger todos los comprobantes requeridos por la entidad facilitadora sobre las inversiones, gastos o actividades financiadas, siendo así esta etapa la que cierra el mecanismo con medios de seguimiento a las inversiones realizadas y el desempeño mismo de los recursos invertidos, que tendrán un carácter específico según los requerimientos del financiador.

Este paso de ejecución se complementa con los ejercicios mencionados en la fase anterior de generación de capacidades administrativas con carácter de auditoría participativa, que consisten en ejercicios de revisión de avances en la implementación de las acciones planteadas en el POA. Como se mencionó, el fortalecimiento de capacidades se acordará mediante un plan con el PANI, pero en cualquier caso debe adelantarse al menos dos eventos o talleres locales de esta naturaleza.

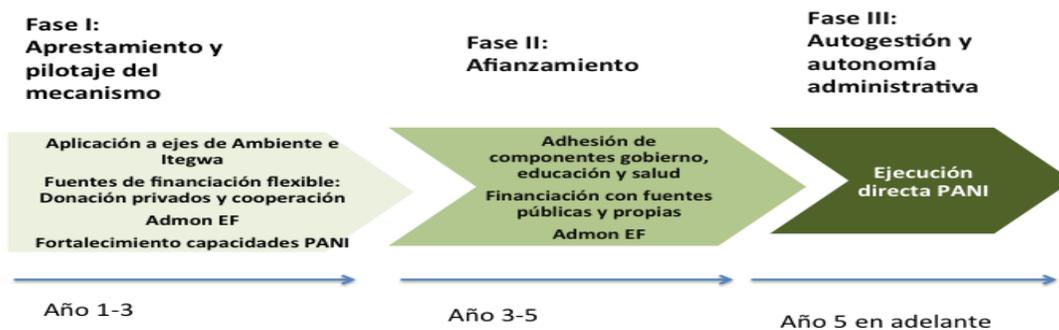
Las condiciones de infraestructura financiera en el PANI son muy complejas, razón por la cual una de las cuestiones de orden logístico a resolver es la forma como se girarán los recursos al PANI. Es muy probable que en corto plazo se abra una sucursal financiera con servicios básicos en La

Pedreira, entre tanto puede acordarse con un comerciante local el giro de los recursos a su cuenta para ser retirados por el PANI, muy seguramente cobrando una comisión por este servicio o acordando con este la compra de los insumos que se requieran para las actividades o inversiones del PANI, obteniendo de esta manera un beneficio. La definición de los desembolsos se hará conforme a cada fuente y al acuerdo establecido con el financiador, así como los momentos de acompañamiento para la presentación de informes técnicos y financieros

En este paso es crucial el reporte o rendición de cuentas a las comunidades por parte del PANI, preferiblemente con acompañamiento de PNN y de ser posible de la entidad gestora, a través de los espacios o instancias de comunicación establecidas como las de Asamblea o espacios de socialización establecidos o aquellos que se definan según las posibilidades de financiación.

3.3.FASES DE IMPLEMENTACION DEL MECANISMO

**Figura 3:
Fases implementación**



La implementación de este tipo de mecanismos debe ser gradual, de tal manera que en principio se apliquen fuentes de tipo privado o de cooperación que permitan probar y ajustar el mecanismo, así como generar capacidades para en fases posteriores ir eliminando o modificando el rol de la entidad facilitadora y permitiendo que el mismo PANI vaya asumiendo mayor autonomía en la administración de los recursos.

La Fase I, de aprestamiento o pilotaje y afinación del mecanismo permitirá en las fases posteriores ir incorporando nuevas fuentes que exijan mayores responsabilidades y capacidades administrativas y contables de parte del PANI, que generen suficiente confianza a los financiadores.

En ese sentido, en las fases de aprestamiento y pilotaje del mecanismo, cuya duración puede ser de unos 3 años, se espera aplicarlo a fuentes privadas y a los componentes de medio ambiente e Itegwa, incorporando en forma progresiva en la fase II, o fase de afianzamiento, los demás componentes (gobierno, educación y salud), que requieren mayores capacidades de parte del PANI y mayores exigencias e implicaciones legales asociadas a la Ley 80 respecto a la contratación pública, fase que se puede tardar de 3 a 5 años.

La Fase III es la fase de Autogestión y autonomía administrativa, en donde se espera eliminar la entidad gestora, esperando que para este momento, que puede ser de 5 a 10 años de la implementación inicial del mecanismo, el PANI pueda asumir el rol de la entidad gestora, cubriendo con recursos propios o de fuentes externas los costos derivados de la administración de recursos que antes eran destinados a la entidad facilitadora externa. Esta fase solamente se puede consolidar a partir de la generación suficiente de capacidades administrativas y contables y de un nivel de responsabilidad que garantice la adecuada administración de los recursos. No obstante en esta fase se espera obviar a la entidad facilitadora, la auditoría externa sigue siendo un requisito importante, para mantener los niveles de confianza interna y externa. En esa medida el propósito de este mecanismo, más que suplir en el corto plazo ciertos vacíos en la administración de recursos, es generar las capacidades y la infraestructura organizativa suficiente para generar mayores niveles de autonomía administrativa en el PANI, con adecuados niveles de eficiencia, transparencia y confiabilidad.

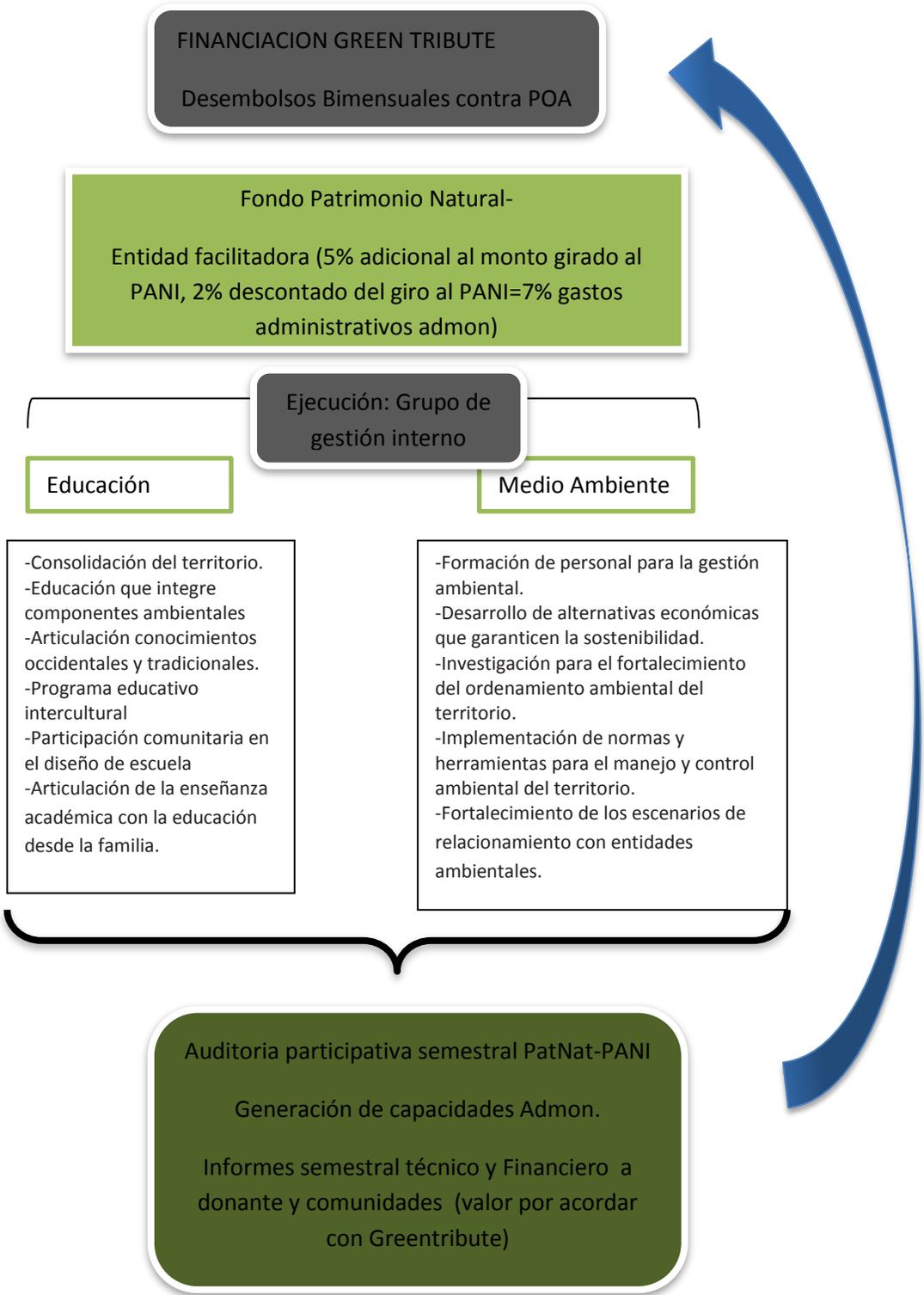
3.4. APLICACIÓN DE LA FUENTE GREEN TRIBUTE

A partir del ejercicio adelantado en el marco del PIC en Bogotá para la gestión de recursos en forma directa por parte de integrantes del PANI, cuyo propósito era igualmente generar capacidades en la gestión de recursos en la asociación y dar a conocer los avances importantes en su proceso, se logró gestionar una fuente que está en proceso de concreción con Green Tribute, una entidad de carácter privado que está interesada en apoyar el proceso y establecer una alianza con el PANI para colocar recursos de inversión en los componentes de medio ambiente y educación, en contraprestación a la prestación de un servicio de disposición de cenizas funerarias en el territorio indígena del PANI. Este proceso ha exigido un análisis de viabilidad operativa para colocar estos recursos en el PANI a través de una entidad facilitadora, Patrimonio Natural que para el caso ha sido escogida por el PANI. A pesar de ser una fuente privada, se viene evaluando entre Patrimonio Natural y Green Tribute la forma como se colocarían estos recursos, puesto que a pesar de tener un carácter de donación, implica la prestación del servicio de disposición de cenizas mencionado. El rol de Patrimonio en la administración de estos recursos tiene ciertas implicaciones administrativas y tributarias que se están resolviendo actualmente, con la esperanza de encontrar la vía para avanzar en consolidar esta fuente de financiación.

De consolidarse esta posibilidad, ésta sería la fuente inicial para la fase piloto de implementación de este mecanismo y a partir de ahí ir avanzando con la adopción gradual de los otros componentes y recursos.

A continuación se presenta un esquema que se ha venido construyendo para la aplicación de esta primera fuente con Green Tribute.

Figura 1. Estructura del mecanismo-Fuente Green Tribute



Los aportes de Green Tribute, se han acordado por al menos 100 millones de pesos en los 18 meses iniciales a partir de la firma de un convenio, sumando 20 millones a la firma del mismo, utilizables en acciones de conservación y educación por parte del PANI. Esta fuente entonces según lo convenido será del orden de los 80 millones de pesos anuales, pero depende de las ventas de un producto específico de disposición de cenizas fúnebres en este territorio amazónico, contribuyendo de esta manera a su conservación. Dado que el monto específico a partir de esta fuente es variable, se asumirán según lo acordado ingresos por un monto mínimo de 100 millones en 18 meses, es decir de aproximadamente 5.5 millones al mes; de haber ingresos por ventas brutas superiores a este valor, el valor adicional se irá agregando a un fondo cuenta para determinar, según el monto que supere lo programado inicialmente, el uso o destinación para esos recursos adicionales.

Green Tribute, con recursos que provienen de la venta a sus clientes de un servicio de disposición de cenizas de difuntos en el territorio del PANI, aporta un porcentaje del 30% de las ventas nacionales y 25% de las ventas internacionales al mecanismo.

Para el caso piloto se acordó que no se requiere una función de auditoría externa estrictamente hablando, sino una auditoría participativa como parte del proceso de generación de capacidades internas del PANI para la administración de recursos.

Una vez firmado el convenio entre Green Tribute y el PANI, y el convenio entre Patrimonio Natural, Green Tribute y PANI para la función de Facilitador que ejerce Patrimonio Natural, se abrirá una cuenta a la que se girarán los 20 millones de pesos correspondientes al primer desembolso.

A partir de la firma del convenio entre las tres partes, el PANI iniciará su ejercicio de elaboración del POA para los 18 meses iniciales firmado por el Representante legal del PANI y sus autoridades, que debe incluir todas las actividades o rubros a financiar, junto con el cronograma de ejecución. Este POA será aportado a la entidad facilitadora (Patrimonio Natural) un mes después de firmado el convenio y efectuado el primer desembolso y será la base a partir de la cual se programarán los pagos y se dará cuenta al financiador de la ejecución financiera.

Se ha acordado que este rol de facilitador para los siguientes 18 meses sea ejercido por Patrimonio Natural, dada la confianza que se ha construido entre el PANI y Patrimonio Natural y la que genera este facilitador hacia el donante. Patrimonio Natural estaría respondiendo a las exigencias de la etapa de ejecución encargándose también de realizar los ejercicios de generación de capacidades administrativas en el PANI (tipo auditoría participativa) en ejercicios prácticos en terreno.

Para este primer ejercicio de puesta en marcha del mecanismo, se ha definido un porcentaje de costos administrativos derivados de la función de facilitación por parte de Patrimonio Natural de un 7% del valor de los aportes realizadas por Green Tribute, valor que no se descuenta del monto donado al PANI, sino que se aporte de la siguiente manera:

-El valor aportado por Green Tribute es un 5% adicional a lo aportado al PANI.

-El 2% restante se descuenta del aporte de Green Tribute al PANI.

Los desembolsos de Green Tribute serán bimensuales directamente al fondo cuenta establecido por Patrimonio Natural por un valor mínimo de 11'111.111 (Once millones ciento once mil ciento once pesos), durante los primeros 18 meses acordados, pero podrán ser mayores según las ventas que realice Green Tribute de su servicio de disposición de cenizas. Ya que la programación de actividades se realizará en función del valor anterior, los recursos adicionales por ventas superiores al monto mínimo establecido se acumularán para ser programados en el siguiente POA o para sufragar imprevistos que surjan en la ejecución de acciones, previo acuerdo del PANI. Green Tribute entregará a su vez un reporte semestral al PANI y la entidad facilitadora sobre sus ventas de estos productos.

El trámite de desembolsos está en análisis por parte del área administrativa, pero en principio será algo así:

1-Una semana antes de cumplir cada periodo bimensual de desembolsos, Green Tribute reporta a Patrimonio Natural y al PANI por medio electrónico un informe de ventas del servicio de disposición de cenizas y el porcentaje que corresponde al PANI y el 5% adicional que corresponde a Patrimonio Natural. Si el porcentaje de las ventas que corresponde al PANI no supera el valor bimensual convenido, se reportará la comisión mínima establecida en el convenio.

2- Green Tribute gira a la cuenta específica del convenio el valor correspondiente.

3- Patrimonio Natural emite un certificado de donación.

4- Patrimonio Natural desembolsa al PANI el valor bimensual de 11'111.111, dejando en reserva el valor adicional a este monto si lo hay y descontando el 2% del total recibido para los gastos administrativos.

Se realizarán tres ejercicios de capacitación en los 18 meses iniciales del convenio, uno cada 6 meses, al personal que se acuerde a través de un plan de formación con el PANI. Los gastos de viaje y del profesional requerido para estas capacitaciones serán asumidos por Green Tribute, pero los costos de reunión para las capacitaciones serán aportadas por el PANI. De cada uno de estos ejercicios de generación de capacidades administrativas y contables (uno cada 6 meses), se emitirá un informe técnico conjunto (PANI-Patrimonio Natural) a Green Tribute, donde se dará cuenta de la ejecución financiera y los resultados e impactos de las inversiones desarrolladas.

PANI a su vez presentará los resultados de la ejecución a sus comunidades en espacios de Asamblea o los dispuestos para socializarlos en forma transparente, preferiblemente con participación de Green Tribute y/o Patrimonio Natural.

4. Conclusiones

1. PANI ha desarrollado una serie de instrumentos de planificación que requieren financiación; para mejorar las condiciones de sostenibilidad económica y lograr gestionar el territorio de manera adecuada, la implementación de un mecanismo para la administración de recursos se considera fundamental.
2. El mecanismo tiene como fundamento la transparencia y eficiencia en la administración de recursos que ingresan al PANI, aumentando las posibilidades de financiación de parte de financiadores por la confianza que este tipo de mecanismo genera.
3. El mecanismo tiene tres pasos, la gestión y planeación, la facilitación o administración de recursos y la ejecución de los mismos. El PANI y PNN participan en el primero y el tercero en forma activa, pero el segundo es el rol de la entidad Gestora o facilitadora de administrar los recursos.
4. Parte integral del mecanismo es generar las capacidades administrativas y contables en el PANI para que en fases posteriores desaparezca gradualmente el rol de facilitador; este fortalecimiento de capacidades se acordará en un Plan de Fortalecimiento de capacidades con el PANI y PNN y la entidad facilitadora.
5. Es recomendable que el mecanismo se ponga a prueba en la etapa inicial con fuentes flexibles y de menor exigencia jurídica y administrativa y gradualmente se vayan gestionando otro tipo de fuentes como las públicas.
6. Un mecanismo de esta naturaleza ofrece enormes aprendizajes para las AATIs cuyos territorios abarcan más de 9 millones de has y poseen las mismas limitaciones en la administración de recursos que el PANI, en particular por la posibilidad futura de consolidar las entidades territoriales indígenas que requerirán de mecanismo como este para la administración de los recursos en sus territorios.

Referencias:

Ome, E & Pinilla, R. (2013). Construcción participativa de los procesos y procedimientos de la asociación Pani en el departamento del Amazonas, dentro del proyecto Incentivos a la conservación. (Documento de trabajo, no publicado).

Patrimonio Natural. (2013). MEKUGWATSOMEI, Plan de vida de la asociación de autoridades tradicionales indígenas-Paní. Bogotá.

Proyecto Incentivos a la conservación. (2012). Diagnóstico socioeconómico PANI. (Documento preliminar, no publicado).

Torres-Melo, J. (2000). Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual. En Ediciones Uniandes, Bogotá. En C. Zorro, *El Desarrollo: Perspectivas y Dimensiones, Aportes Interdisciplinarios*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Unión europea. (2009). Foro de ciudades de Europa, América Latina y el Caribe en políticas públicas y cooperación inter-institucional en tratamiento de drogas, Göteborg, Suecia.

ANEXO I PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PANI

EQUIPO CAMPO DEL PROYECTO

A continuación se presentan los procesos y procedimientos revisados con el PANI en el marco del PIC, que son soporte de la propuesta de mecanismo, especificando las instancias de planeación, gestión y ejecución y evaluación de la ejecución de recursos.

ASOCIACIÓN PANI/PROCESOS			
MACRO PROCESO	SECCIÓN	PROCESOS	CÓDIGO
Planeación	1	Identificación de necesidades	1.1
		Priorización y aprobación de necesidades por la asamblea general.	1.2
		Elaboración de proyectos según el plan de vida.	1.3
Gestión	2	Gestión de documentos legales de la asociación	2.1
		Presentación y seguimiento de proyectos a posibles financiadores.	2.2
		Suscripción de contratos y/o convenios.	2.3
Ejecución y Evaluación	3	Compras y contratación de servicios	3.1
		Presentación de resultados.	3.2
		Seguimiento y evaluación.	3.3

ASOCIACIÓN PANI/PLANEACIÓN			
PROCESO	CÓDIGO	PROCEDIMIENTO	CÓDIGO
Identificación de necesidades.	1.1	Identificadas por las comunidades	1.1.1
		Identificadas por la asociación	1.1.2
Priorización y aprobación de necesidades por la asamblea general.	1.2	Presentación, estudio y aprobación de propuestas comunitarias y asociativas	1.2.1
		Presentación, estudio y aprobación de propuestas externas.	1.2.2

Elaboración de proyectos según el plan de vida.	1.3	Adecuación del proyecto a formato final de presentación.	1.3.1
		Determinación de requisitos mínimos los proyectos.	1.3.2
ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN			
PROCESO	CÓDIGO	PROCEDIMIENTO	CÓDIGO
Gestión de documentos legales de la asociación.	2.1	Gestión para la elección del representante legal del resguardo Mirití paraná.	2.1.1
		Gestión del reconocimiento jurídico.	2.1.2
		Gestión del RUT ante la DIAN.	2.1.3
		Gestión de certificado de representación legal.	2.1.4
Presentación y seguimiento de proyectos a posibles financiadores.	2.2	Criterios para realizar la gestión.	2.2.1
		Documentos soporte de la gestión.	2.2.2
		Ajuste a lo proyectos.	2.2.3
Suscripción de contratos y/o convenios.	2.3	Alistamiento de documentos requeridos para la suscripción de contratos y/o convenios.	2.3.1
		Cumplimiento de requisitos para la firma del convenio.	2.3.2
ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN			
PROCESO	CÓDIGO	PROCEDIMIENTO	CÓDIGO
Compras y contratación de servicios.	3.1	Asignación de recursos al plan de inversión.	3.1.1
		Selección de proveedores de bienes y servicios.	3.1.2
		Contratación de acuerdo a la ley.	3.1.3
		Gestión de calidad para las compras.	3.1.4
		Registro de la información contable y financiera.	3.1.5
Presentación de resultados.	3.2	Elaboración de informe técnico y financiero.	3.2.1
Seguimiento y evaluación.	3.3	Seguimiento de lo planeado en comparación con lo registrado.	3.3.1
		Toma de acciones correctivas.	3.3.2
		Elaboración de informes finales.	3.3.3
		Liquidación de convenios y/o contratos.	3.3.4
Proceso: Identificación de necesidades		Código:	1.1
Procedimiento: Identificadas por las comunidades		Código:	1.1.1
Nº	Actividades	Responsable	

	Planeo
	Gestión
	Ejecución y evaluación

1	Convocatoria a reunión comunitaria para identificación de necesidades	Capitán de la comunidad
2	Exposición, ajuste y aprobación de propuestas de necesidades de la comunidad	Consenso de la comunidad
3	Apropiación para exposición de propuestas para asamblea general de autoridades.	Capitán de la comunidad
<p>Documentos de referencia: Se toma como referencia los montos asignados para cada componente (educación, salud, agricultura, saneamiento básico, vivienda y otros) que tiene el sistema general de participaciones, REM.</p>		
<p>Formatos e instructivos: Tablas del SGP</p>		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/PLANEACIÓN		
Proceso: Identificación de necesidades		Código: 1.1
Procedimiento: Identificadas por la asociación		Código: 1.1.2
Nº	Actividades	Responsable
1	Convocatoria a reunión (es) comunitarias para exponer la (s) propuesta (s).	Secretario correspondiente
2	Exposición, ajustes y aprobación o no de la propuesta presentada por el secretario.	Consenso de la comunidad.
3	Apropiación para exposición de propuestas para asamblea general de autoridades.	Secretario correspondiente
<p>Documentos de referencia: No existen documentos de referencia, REM.</p>		
<p>Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos de seguimiento o para la construcción en este procedimiento.</p>		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/PLANEACIÓN		
Proceso: Priorización y aprobación de necesidades por la asamblea general.		Código: 1.2
Procedimiento: Presentación, estudio y aprobación de propuestas comunitarias y asociativas.		Código: 1.2.1
Nº	Actividades	Responsable
1	Consulta a consejo de ancianos para orientación tradicional, si se requiere para la propuesta.	Secretario o autoridad correspondiente.
2	Convocatoria a asamblea general de autoridades para exponer la (s) propuesta (s).	Secretario o autoridad correspondiente.
3	Exposición, ajustes y aprobación o no de la propuesta presentada por el secretario.	Asamblea general de autoridades
4	Apropiación de propuesta para exposición ante posibles financiadores.	Secretario correspondiente o representante de transferencias

Documentos de referencia: Reglamento Mayor del PANI, REM.

Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.

**DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS
ASOCIACIÓN PANI/PLANEACIÓN**

Proceso: Priorización y aprobación de necesidades por la
asamblea general.

Código:

1.2

Procedimiento: Presentación, estudio y aprobación de
propuestas externas.

Código:

1.2.2

Nº	Actividades	Responsable
1	Convocatoria a asamblea general de autoridades para exponer la (s) propuesta (s).	Institución o persona interesada
2	Exposición, ajustes y aprobación o no de la propuesta presentada por el secretario.	Asamblea general de autoridades
3	Consulta a consejo de ancianos para orientación tradicional, si se requiere para la propuesta.	Institución o persona interesada, acompañado por secretario correspondiente.
4	Convocatoria a reunión (es) comunitarias para exponer la (s) propuesta (s).	Institución o persona interesada
5	Exposición, ajustes y aprobación o no de la propuesta presentada por el secretario.	Consenso de las comunidades.
6	Convocatoria a asamblea general de autoridades para exponer la (s) propuesta (s).	Institución o persona interesada
7	Exposición, ajustes y aprobación o no de la propuesta presentada por el secretario.	Asamblea general de autoridades
8	Apropiación de propuesta para exposición ante posibles financiadores.	Secretario correspondiente.

Documentos de referencia: Reglamento Mayor del PANI, REM.

Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.

**DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS
ASOCIACIÓN PANI/PLANEACIÓN**

Proceso: Elaboración de proyectos según el plan de vida.

Código:

1.3

Procedimiento: Adecuación del proyecto a formato final de
presentación.

Código:

1.3.1

Nº	Actividades	Responsable
1	Articulación de objetivos del proyecto a los objetivos del plan de vida.	Secretario correspondiente o representante de transferencias.

2	Elaboración de componentes técnico, económico y financiero.	Secretario correspondiente o representante de transferencias.
Documentos de referencia: Reglamento Mayor del PANI, Plan de vida del PANI, REM.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/PLANEACIÓN		
Proceso: Elaboración de proyectos según el plan de vida.		Código: 1.3
Procedimiento: Determinación de requisitos mínimos los proyectos.		Código: 1.3.2
Nº	Actividades	Responsable
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
Documentos de referencia: Reglamento Mayor del PANI, REM.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Gestión de documentos legales de la asociación.		Código: 2.1
Procedimiento: Gestión para la elección del representante legal del resguardo Mirití paraná.		Código: 2.1.1
Nº	Actividades	Responsable
1	Convocatoria a asamblea general de autoridades para elegir representante.	Secretario General
2	Presentación de candidatos y elección de representante para el sistema general de participaciones.	Asamblea general del PANI.
3	Elección de representante para resguardo Mirití Paraná.	Asociaciones PANI - ACIMA.
Documentos de referencia: Documentos SGP.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Gestión de documentos legales de la asociación.		Código: 2.1
Procedimiento: Gestión del reconocimiento jurídico.		Código: 2.1.2

Nº	Actividades	Responsable
1	Alistamiento de documentación requerida para actualización del reconocimiento jurídico (Censo actualizado, actas de nombramientos, plan de vida y actas de representación)	Secretario General
2	Gestión de documentación ante el ministerio del Interior.	Secretario General
3		
Documentos de referencia: Plan de Vida del PANI, estatutos.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Gestión de documentos legales de la asociación.		Código: 2.1
Procedimiento: Gestión del RUT ante la DIAN.		Código: 2.1.3
Nº	Actividades	Responsable
1	Presentación de declaraciones en los periodos definidos por la DIAN (retención en la fuente, IVA, estados financieros y otros).	Secretario General
2	Solicitud de RUT ante la DIAN.	Secretario General
3		
Documentos de referencia: Código de comercio, estatutos.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Gestión de documentos legales de la asociación.		Código: 2.1
Procedimiento: Gestión de certificado de representación legal.		Código: 2.1.4
Nº	Actividades	Responsable
1	Presentación de declaraciones en los periodos definidos por la DIAN (retención en la fuente, IVA, estados financieros y otros).	Secretario General
2	Solicitud de RUT ante la DIAN.	Secretario General
3		
Documentos de referencia: Plan de Vida del PANI, estatutos.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Presentación y seguimiento de proyectos a posibles financiadores.		Código: 2.2
Procedimiento: Criterios para realizar la gestión.		Código: 2.2.1
Nº	Actividades	Responsable
1	Convocatoria a asamblea general de autoridades para exponer la (s) propuesta (s).	Secretario (s) correspondiente.

2	Exposición, ajustes y aprobación o no de la propuesta presentada por el secretario.	Asamblea general de autoridades
3	Asignación de recursos económicos y de tiempo máximo para la gestión de proyectos fuera del territorio	Asamblea general de autoridades
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Presentación y seguimiento de proyectos a posibles financiadores.		Código: 2.2
Procedimiento: Documentos soporte de la gestión.		Código: 2.2.2
Nº	Actividades	Responsable
1	Alistamiento de actas de representación, paz y salvos respectivos y otros requeridos para la gestión de recursos.	Secretario (s) correspondiente.
2	Presentación de propuesta ante los posibles financiadores.	Secretario (s) correspondiente.
3		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Presentación y seguimiento de proyectos a posibles financiadores.		Código: 2.2
Procedimiento: Ajuste a lo proyectos.		Código: 2.2.3
Nº	Actividades	Responsable
1	Recepción de observaciones de los posibles financiadores a los proyectos presentados.	Secretario (s) correspondiente.
2	Reformulación y adecuación de las propuestas a las observaciones que se requieren para su financiación.	Secretario (s) correspondiente.
3	Entrega y posterior gestión a los posibles financiadores de los proyectos	Secretario (s) correspondiente.
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Suscripción de contratos y/o convenios.		Código: 2.3
Procedimiento: Alistamiento de documentos requeridos para la suscripción de contratos y/o convenios.		Código: 2.3.1
Nº	Actividades	Responsable
1	Alistamiento de documentos se requieren para la firma del convenio y/o contrato	Secretario (s) correspondiente.

2	Convocatoria a asamblea general de autoridades.	Secretario (s) correspondiente.
3	Dar a conocer y explicar el convenio y/o contrato y sus alcances.	Secretario (s) correspondiente.
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/GESTIÓN		
Proceso: Suscripción de contratos y/o convenios.		Código: 2.3
Procedimiento: Cumplimiento de requisitos para la firma del convenio.		Código: 2.3.2
Nº	Actividades	Responsable
1	Pago de tarifas, impuesto u otros rubros que se requieran para la firma del convenio y/o contrato.	Secretario (s) correspondiente.
2	Firma y legalización del convenio y/o contrato.	Secretario (s) correspondiente.
3		Secretario (s) correspondiente.
4		Secretario (s) correspondiente.
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Compras y contratación de servicios.		Código: 3.1
Procedimiento: Asignación de recursos al plan de inversión.		Código: 3.1.1
Nº	Actividades	Responsable
1	Elaboración del plan de inversión de acuerdo al convenio y/o contrato firmado.	Secretario (s) correspondiente.
2		
3		
4		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Compras y contratación de servicios.		Código: 3.1
Procedimiento: Selección de proveedores de bienes y servicios.		Código: 3.1.2
Nº	Actividades	Responsable

1	Establecimiento de documentación requerida y criterios técnicos y económicos para la compra de los bienes y servicios a contratar.	Equipo técnico de la secretaría correspondiente.
2	Solicitud de cotización de bienes y servicios a mínimo dos (2) proveedores.	Secretario (s) correspondiente.
3	Estudio de las propuestas y selección del (de los) proveedor (es).	Equipo técnico de la secretaría correspondiente.
4	Generación y envío de orden de compra o la prestación del servicio a proveedor (es).	Secretario (s) correspondiente.
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Compras y contratación de servicios.		Código: 3.1
Procedimiento: Contratación de acuerdo a la ley.		Código: 3.1.3
Nº	Actividades	Responsable
1	Verificación de contratos de acuerdo a la ley de contratación realizada.	Secretario (s) correspondiente.
2		
3		
4		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Compras y contratación de servicios.		Código: 3.1
Procedimiento: Gestión de calidad para las compras.		Código: 3.1.4
Nº	Actividades	Responsable
1	Verificación de la cantidad de bienes comprados.	Secretario (s) correspondiente.
2	Devolución de bienes comprados que no cumplen con las especificaciones solicitadas.	Equipo técnico de la secretaría correspondiente.
3	Elaboración de informe de compras.	Secretario (s) correspondiente.
4		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Compras y contratación de servicios.		Código: 3.1
Procedimiento: Registro de la información contable y financiera.		Código: 3.1.5
Nº	Actividades	Responsable
1	Archivo de documentos relacionados con la contratación de bienes y servicios.	Secretario (s) correspondiente.
2	Reporte al contador sobre el pago de impuestos relacionados con la contratación de bienes y servicios.	Secretario (s) correspondiente.
3		
4		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Presentación de resultados.		Código: 3.2
Procedimiento: Elaboración de informe técnico y financiero.		Código: 3.2.1
Nº	Actividades	Responsable
1	Elaboración de informe técnico y financieros de las actividades realizadas para cumplir los objetivos del proyecto.	Secretario (s) correspondiente.
2		
3		
4		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Seguimiento y evaluación.		Código: 3.3
Procedimiento: Seguimiento de lo planeado en comparación con lo registrado.		Código: 3.3.1
Nº	Actividades	Responsable
1	Convocatoria a asamblea general de autoridades.	Secretario (s) correspondiente.
2	Dar a conocer los avances en la ejecución del proyecto (al menos una vez durante su ejecución) y realizar ajustes si es necesario.	Asamblea general de autoridades.
3		
4		
5		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		

Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Seguimiento y evaluación.		Código: 3.3
Procedimiento: Toma de acciones correctivas.		Código: 3.3.2
Nº	Actividades	Responsable
1	Realizar los procesos de ejecución necesarios para cumplir con los ajustes hechos al proyecto.	Secretario (s) correspondiente.
2	Convocatoria a asamblea general de autoridades.	Secretario (s) correspondiente.
3	Dar a conocer la ejecución de los ajustes realizados por la asamblea general de autoridades.	Secretario (s) correspondiente.
4		
5		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Seguimiento y evaluación.		Código: 3.3
Procedimiento: Elaboración de informes finales.		Código: 3.3.3
Nº	Actividades	Responsable
1	Construcción del informe técnico y financiero del proyecto.	Secretario (s) correspondiente.
2	Convocatoria a asamblea general de autoridades.	Secretario (s) correspondiente.
3	Dar informe sobre las actividades realizadas y los productos obtenidos, dentro del proyecto a la asamblea general de autoridades.	Secretario (s) correspondiente.
4	Aprobación de la gestión y ejecución de los proyectos.	Asamblea general de autoridades.
5		
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		
Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.		

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN PANI/EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN		
Proceso: Seguimiento y evaluación.		Código: 3.3
Procedimiento: Liquidación de convenios y/o contratos.		Código: 3.3.4
Nº	Actividades	Responsable
1	Presentación de documentos soporte a la ejecución de los recursos del proyecto.	Secretario (s) correspondiente.
2	Firma de legalizaciones de los recursos ejecutados	Secretario (s) correspondiente.
Documentos de referencia: No existe documento de referencia.		

Formatos e instructivos: No existen formatos e instructivos a seguir.

ANEXO 11

**ANALISIS DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTO PANI Y ACTIVIDADES PARA SU FORTALECIMIENTO
DESARROLLADO POR PIC**

Proceso	Subproceso	Situación diagnosticada	Como se toman las decisiones en este proceso	Situación ideal	Lo que falta	Lo que hay que potenciar
<p>Planificación de propuestas para financiamiento</p>	<p>Propuestas que salen del PANI</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Se elaboran con participación de las personas de las comunidades. * Son basadas en el plan de vida del PANI, que no contiene proyección * Se conoce el monto de financiación de las propuestas a elaborar. * No existe guía metodológica para realizar las propuestas. * Existe un proceso claro para las propuestas de investigación propia. * Las propuestas contienen una visión administrativa financiera a corto plazo. * Las propuestas no contienen indicadores que sirvan como base para la evaluación de las mismas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Las decisiones se toman con la participación y consenso de las comunidades y posteriormente en consenso con las autoridades 	<ul style="list-style-type: none"> * Propuestas con planificación participativa de las comunidades, que garanticen la redistribución equitativa de los recursos e indicadores de cada una de sus metas. * La planificación financiera, en los casos que sea competente, es hecha con enfoque en gestión de negocios. * Plan de vida con visión de largo plazo, presupuestado y con proyección financiera como insumo de propuestas. * Priorización y planeación de propuestas independiente de se existe financiación. * Procedimientos claros y acordes a la realidad del territorio para la planificación de propuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mejoramiento del plan de vida y sus insumos para ser aporte para las propuestas - estimaciones correctas de las necesidades normativas, de relacionamiento y financieras del PANI. Priorizar y hacer planificación para propuestas sin importar fuente de financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> * Diseño de herramientas para planificación participativa de propuestas económicas. * Mejoramiento de los procedimientos para la identificación, priorización y planeación de propuestas

	Propuestas que llegan al PANI	<ul style="list-style-type: none"> * Existe un proceso claro para las propuestas de investigación que viene de afuera. * Las propuestas que llegan al PANI, sea para familias, comunidades o asociación se analizan y aprueban en asamblea 	<ul style="list-style-type: none"> * Las decisiones se toman con la participación y consenso de las comunidades y posteriormente en consenso con las autoridades 	<ul style="list-style-type: none"> * Procedimientos claros de análisis y evaluación de propuestas. * Propuestas externas enfocadas a la ejecución del plan de vida o parte de este. 	<ul style="list-style-type: none"> * Verificación de articulación de las propuestas con respecto a la visión del plan de vida y articulación entre los diferentes ejes del mismo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ajuste de procedimientos y dotación de herramientas para verificación de su cumplimiento.
Gestión de recursos	Búsqueda de fuentes de financiación	<ul style="list-style-type: none"> * El plan de vida no es lo suficientemente claro para los financiadores (no posee presupuesto, ni proyecciones financieras). * Las personas que tienen la función de gestionar no cuentan con la formación suficiente que les permita ser más eficaces y eficientes con su trabajo. * El liderazgo que se requiere para este tipo de actividades es escaso en las personas que hacen gestión. * Las fuentes de ingresos no muy homogénea (Gobernación, PNN, Patrimonio, Gaia y ACT). 	<ul style="list-style-type: none"> * Las decisiones las toman las autoridades en asamblea, para los convenios con la gobernación lo hacen los secretarios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ajuste del plan de vida con presupuesto y proyecciones para que sea atractivo para los financiadores. * Equipo o personas que gestionan recursos con capacidad administrativa y financiera que le permita hacer ajustes a las propuestas y liderazgo para posicionarlas con los financiadores. * Recursos económicos, de comunicación y administrativos suficientes para hacer elaboración de propuestas. * Hay una identificación clara de actores claves para el financiamiento, con diversidad en las fuentes de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mejoramiento del plan de vida y sus insumos para ser aporte para las propuestas. * Identificar y tener conocimiento claro de los objetivos y los procedimientos de los actores claves para el financiamiento para las propuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Potencializar las capacidades administrativas, financieras, de relacionamiento y liderazgo para los líderes de la gestión de recursos

	Elaboración de propuestas.	<ul style="list-style-type: none"> * La gestión posee una gran brecha con la planeación de las propuestas. * El procedimiento para hacer cambios a propuestas presentadas no existe. 	<ul style="list-style-type: none"> * Las autoridades toman la decisión de elaborar propuestas para gestión de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Procedimiento de ajustes de propuestas que sean pertinentes y acorde a las situaciones particulares de cada tipo de gestión. * Las propuestas se encuentran incursas dentro de un sistema de información propio. 	<ul style="list-style-type: none"> * Definición del procedimiento para ajustes de propuestas ya aprobadas (reglas de juego claras). 	<ul style="list-style-type: none"> * Potencializar las capacidades administrativas, financieras, de relacionamiento y liderazgo para los líderes de la gestión de recursos
	Presentación y seguimiento de propuestas	<ul style="list-style-type: none"> * La comunicación desde el territorio hacia los centros donde se encuentra la financiación es deficiente. * La habilidad de Negociación de las propuestas de las personas que la gestionan es limitada. 	<ul style="list-style-type: none"> * Las autoridades toman la decisión de elaborar propuestas para gestión de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Existe un conocimiento amplio de los actores claves del financiamiento en cuanto a sus objetivos y su forma de hacer las cosas. * Los líderes poseen las cualidades y la actitud para sustentar y ajustar propuestas de acuerdo a los objetivos de la misma y los requerimientos de los actores clave en la financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> * Formación de líderes en conocimiento de actores claves de la financiación y/o la forma de hallarlos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Hacer un mejoramiento de las capacidades de los líderes en elaboración de propuestas de financiamiento.
	Firma de convenios o contratos	<ul style="list-style-type: none"> * Existe una deuda pendiente con la DIAN. * El registro de existencia y representación legal no se encuentra actualizado con el ministerio del interior. 	<ul style="list-style-type: none"> * El representante legal firma los convenios y mantiene actualizada la asociación ante la DIAN y el ministerio del interior. 	<ul style="list-style-type: none"> * Los estados financieros y responsabilidades fiscales se realizan de manera veraz y oportuna con la DIAN. * El registro de existencia y representación legal está actualizado con el ministerio del Interior. 	<ul style="list-style-type: none"> * Realizar una negociación con la DIAN para acordar pagos de lo adeudado. * Actualizar registro en el ministerio del interior. 	<ul style="list-style-type: none"> * Las capacidades para el manejo de responsabilidades fiscales de una asociación ante la DIAN.

Trámite de ingreso de recursos al territorio	Tramitados por la Asociación	<ul style="list-style-type: none"> * Largos periodos de tiempo en Leticia para obtener los recursos. * Los Delegados desconocen muchos de los trámites, los cuales son demasiado burocraticos. * Los recursos para la gestión son escasos. * Existen actores que se aprovechan de las circunstancias (Periodos largos de estancia, desconocimiento de trámites y otros) y aprovechan para envolarar a los delegados. * El dinero es transportado desde Leticia hacia el territorio en grandes cantidades, corriendo mucho riesgo de pérdida o hurto del dinero. * Los procedimientos y los soportes de entrega y pago con dinero no existen. 	* Las decisiones sobre el trámite de ingresos es asumida por la persona responsable de los mismo (Delegado transferencias y secretarios)	<ul style="list-style-type: none"> * El tiempo de gestión para obtención de los recursos es corto. * Los delegados o líderes para la gestión conocen muy bien los tramites que se requieren para obtener los recursos. * Existe un recurso financiero para realizar gestión. * Los riesgos en el transporte de dinero desde Leticia hasta el territorio son mínimos. * Exsten procedimientos y soportes claros y entendibles para el transporte y la entrega del dinero. 	<ul style="list-style-type: none"> * Identificar y tener conocimiento claro de los objetivos y los procedimientos de los actores claves para el financiamiento para las propuestas. * Identificar las necesidades financieras para la ejecución de esta actividad. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mejorar el procedimiento de transporte y entrega de los recursos (dotarlos de herramientas apropiadas)
	Tramitados por otras entidades	<ul style="list-style-type: none"> * Se entregan los recursos en el territorio al responsable del PANI y se firma constancia de entrega de los mismos. 	* Las decisiones sobre estos tramites corresponden netamente a la entidad que aporta el recurso.	* Los recursos tramitados por otras entidades son entregados en el territorio, haciendo los soportes correspondientes.		

Ejecución de los recursos	Entrega de recursos a ejecutores de los mismos.	<ul style="list-style-type: none"> * Se realiza en asamblea de autoridades con acompañamiento de las personas de las comunidades. * Durante la planeación de los recursos no se tienen en cuenta deudas pasadas y por eso la entrega de recursos ha sido incompleta. 	* El delegado de transferencias entrega	<ul style="list-style-type: none"> * Los recursos financieros corresponden a los que se han planificado. * Existe un procedimiento claro y con soportes de la entrega de los recursos, integrado a un sistema propio de almacenamiento de información. 		* Mejorar el procedimiento y soportes en la entrega de los recursos.
	Ejecución de recursos en comunidades	<ul style="list-style-type: none"> * La destinación específica de los recursos es realizada con participación de las personas de cada comunidad (Contratación y pagos) 	* La decisión es tomada por la autoridad en concertación con las personas de su comunidad	<ul style="list-style-type: none"> * La destinación específica de los recursos es realizada con participación de las personas de cada comunidad (Contratación y pagos). * Existe un procedimiento claro y con soportes de la ejecución de los recursos, todo integrado en un sistema de información propio. 	<ul style="list-style-type: none"> * Un instrumento que permita ordenar y dejar constancia de la ejecución de los recursos. * Formación en administración financiera de los líderes o encargados de ejecuciones de recursos financieros. 	* Mejorar el procedimiento y soportes de la ejecución de los recursos.
	Ejecución de recursos de las secretarías de salud y educación.	<ul style="list-style-type: none"> * Los recursos de convenios de la secretarías tienen rubros que son ejecutados por la gobernación (materiales, herramientas, equipos y otros) y otros que son ejecutados dentro del territorio (pagos a personas, insumos de la región) 	* La decisión es tomada por el secretario correspondiente, de acuerdo a la planificación.	<ul style="list-style-type: none"> * Los recursos de convenios de la secretarías tienen rubros que son ejecutados por la gobernación (materiales, herramientas, equipos y otros) y otros que son ejecutados dentro del territorio (pagos a personas, insumos de la región) 		

<p>Seguimiento a la ejecución de recursos</p>	<p>De transferencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> * El seguimiento de la ejecución la hace la autoridad, en compañía de los habitantes de su comunidad. * Los mecanismos o procedimientos para hacer el seguimiento a la ejecución de los recursos no existen en las comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> * Las autoridades toman las decisiones del seguimiento de la ejecución de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * El seguimiento de los recursos posee un procedimiento claro y con los instrumentos apropiados. * El rol de seguimiento a la ejecución es llevado por actores diferentes a los ejecutores del recurso (separación del rol ejecutor y fiscalizador). * El manejo de los recursos posee un enfoque empresarial. * Existe almacenamiento de la información generada en un sistema de información propio. 	<ul style="list-style-type: none"> * Formación en competencias administrativas y contables a los líderes o personas que realicen seguimiento a la ejecución de recursos. * Sistema de información propio para almacenamiento de la información de ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mejorar los procedimientos para el seguimiento de la ejecución de recursos, con instrumentos que incluya a las comunidades y separe el rol de fiscalización al de ejecutor.
--	--------------------------	--	---	---	--	---

	De otras fuentes	<ul style="list-style-type: none"> * El seguimiento a la ejecución de los recursos se hace en asamblea de autoridades en compañía de los financiadores. * El análisis de seguimiento de los recursos no se hace de forma integral, con el conjunto de acciones del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> * Las decisiones son tomadas en conjunto con los financiadores 	<ul style="list-style-type: none"> * El seguimiento a la ejecución de los recursos se hace en asamblea de autoridades en compañía de los financiadores. * El análisis de seguimiento de los recursos se hace de forma integral, con el conjunto de acciones del proceso. * El manejo de los recursos posee un enfoque empresarial.2 * Existe almacenamiento de la información generada en un sistema de información propio. 	<ul style="list-style-type: none"> * Integrar el análisis de los recursos ejecutados por otras fuentes a otros componentes del Plan de vida. * Formación en competencias administrativas y contables a los líderes o personas que realicen seguimiento a la ejecución de recursos. * Sistema de información propio para almacenamiento de la información de ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mejorar los procedimientos para el seguimiento de la ejecución de recursos, con instrumentos que incluya a las comunidades.
--	------------------	---	--	---	---	---

Evaluación y rendición de cuentas	Presentación de avances y resultados de la ejecución de recursos	<ul style="list-style-type: none"> * Se realiza evaluación de las secretarías dos veces al año en asambleas de autoridades, con indicadores no claros para la misma. * Se evalúa el proceso de ejecución de transferencias. * los procedimientos a evaluar no contienen criterios que permitan conocer su cumplimiento o no (normas de juego claras). * No existen mecanismos sancionatorios para faltas en cualquier proceso de manejo de recursos 	* Las autoridades evalúan la gestión de cada uno de los secretarios y de los ejecutores de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> * La evaluación de los responsables del gasto se hace de acuerdo a un procedimiento claro y construido participativamente. * La evaluación de los responsable se hace con base en los indicadores que contienen las propuestas ejecutadas. * Existen mecanismos que permitan aplicar sanciones a los responsables de la ejecución y/o seguimiento de la ejecución de los recursos. * Existe un sistema de información que permite evaluar los procesos anteriores a la evaluación de la ejecución de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Formación de competencias en administración financiera a los responsables de la evaluación de la ejecución de los recursos. * Mecanismos que permitan controlar en manejo de los recursos. * Sistema de información propio para almacenamiento de la información de la evaluación. 	* Mejorar los procedimientos para la evaluación de la ejecución de recursos, con instrumentos que incluya a las comunidades.
	Almacenamiento de evidencias sobre el proceso de ejecución de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> * De cada uno de los procesos de manejo de recursos existen evidencias, sin embargo son incompletas. * Los registros de las actividades no existe, solo en algunos casos y en manos de los responsables. 	* No se toman decisiones sobre este aspecto.	* Existe un sistema de información que permite evaluar los procesos anteriores a la evaluación de la ejecución de recursos.	* Sistema de información propio para almacenamiento de la información de la evaluación.	* Formación a los líderes y diferentes personas en el manejo asertivo de la comunicación.

Actividad	Objetivos	Productos
Mejoramiento del plan de vida y sus insumos (ya adelantado)	Completar el plan de vida haciendo estimaciones correctas de sus necesidades normativas, de relacionamiento y financieras	<ul style="list-style-type: none"> * Documento de plan de vida completo con Plan Operativo y presupuesto para dos años y con proyección financiera para 10 o 20 años. * Priorización de proyectos o programas dentro del plan de vida. * Instrumentos para la planificación financiera para la asociación y uno para las comunidades.
Planificación de propuesta financieras (ya adelantado)	Realizar la planificación financiera de las propuestas financieras.	Propuestas financieras con presupuesto
Mejoramiento o establecimiento de procedimientos administrativos y financieros del PANI (avance importante a la fecha)	Diseñar y/o establecer procedimientos de la planificación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> * Procedimientos propios claros y establecidos para la participación comunitaria, la toma de decisiones, el manejo de los recursos en cada uno de los procesos (reglas de juego claras). * Órganos de administración y/o fiscalización y/o contables y/o financieros y/o comerciales, de acuerdo a lo que se establezcan en los procedimientos propios de cada proceso. * Roles administrativos, contables y financieros establecidos dentro del PANI.
Formación de competencias básicas a líderes de procesos en el PANI (pendiente elaborar plan de fortalecimiento de capacidades)	Fortalecer competencias básicas en la elaboración de propuestas financieras, administración de recursos, contabilidad, finanzas, liderazgo y negociación a los líderes del PANI.	Líderes con capacidad de elaborar propuestas financieras, administración, ejecución y evaluación de recursos.

Formación de competencias a líderes en gestión de recursos.	Fortalecer competencias en búsqueda de fuentes de financiación, gestión de propuestas,	* Líderes con capacidad de realizar búsqueda de fuentes de financiación según necesidades y conocimiento de trámites necesarios para aprobación y desembolso de los recursos. * Conocimiento y manejo de las responsabilidades fiscales y de existencia legal por parte de los líderes del PANI.
Establecimiento de un sistema de información propia.	Crear y/o mejorar las condiciones de transmisión y almacenamiento de información administrativa, financiera y contable generada dentro y afuera del territorio.	Información financiera completa, veraz y disponible para la asociación y/o instituciones que lo requieran.
Exponer el proceso en la MPCl, sus dificultades y propuestas de mejoramiento.	Generar insumos para el mejoramiento de los procedimientos para los procedimientos departamentales de gestión de recursos de SGP	Procedimientos claros, transparentes, eficientes y prácticos adoptados por la gobernación y las AATIs.