

INFORME DE LECCIONES APRENDIDAS SUBGERENCIA GESTION DEL RIESGO

En desarrollo de los Macroproyectos y proyectos de mitigación del riesgo que se han ejecutado desde la Subgerencia de Gestión del Riesgo, se han suscrito diferentes convenios y contratos en los que se han presentado situaciones positivas y negativas, que se convierten en lecciones importantes de socializar para que futuros proyectos de similares características los tengan en consideración, en aras de replicar las condiciones exitosas y de evitar las inconvenientes.

De manera general en el desarrollo de los proyectos con corte junio de 2017 se destacan las siguientes lecciones aprendidas:

- En general la descentralización de la contratación no ha sido afortunada, en la medida de lo posible, la totalidad de la contratación debe ser realizada por el Fondo Adaptación de tal forma que se evite quedar dependiendo de la gestión de terceros, los cuales no siempre están alineados con los objetivos del Fondo.
- Es muy importante establecer un flujo de pagos coherente con el gasto de recursos del contratista, de tal forma que el avance en el contrato se vea rápidamente remunerado. En este sentido se deben evitar pagos de porcentajes altos (únicos) o con restricciones asociadas a acciones de terceros externos al Fondo Adaptación.
- La ejecución de macroproyectos, implica prever acciones a largo plazo en las que no se deben prever todos los aspectos que afectan la ejecución de obras y/o diseños, lo cual hace necesario que los términos y condiciones contractuales permitan flexibilidad para que se ajusten a las condiciones que se presenten a largo y mediano plazo.
- La comunidad ubicada en las áreas de los proyectos debe ser permanentemente parte involucrada en el desarrollo de los proyectos, para tal efecto, los contratos deben prever un componente especial social que permita una correcta interlocución con la población, con ello se logrará la receptividad y colaboración de la comunidad en la ejecución de las obras, esto en los casos que presupuestalmente sea posible.
- Es clave establecer en los contratos y/o convenios cláusulas relativas al manejo de la propiedad intelectual de los desarrollos generados para la obtención de los productos objeto del contrato, de tal forma que el Fondo Adaptación, disponga irrestrictivamente de dichos productos.
- Es pertinente establecer plazos suficientes para el trámite de los permisos y licencias ambientales que demanden los proyectos, a fin de que su obtención no genere modificaciones en la línea base de tiempo. Así mismo es conveniente que se busquen espacios en los cuales las directivas del Fondo puedan articularse con las autoridades ambientales de tal forma que estas apoyen diligentemente estos trámites.

A continuación se presentan las lecciones aprendidas de manera particular en cada proyecto una vez finalizados algunas de los contratos que hacen parte de cada proyecto.

1. Macroproyecto Jarillón de Cali

Para elaborar el presente reporte se consideraron las actividades definidas en los convenios firmados con las entidades participantes en el proyecto PJC como EMCALI, CVC, Municipio de Santiago de Cali y el Fondo Adaptación. En particular, durante el desarrollo y ejecución del Convenio 015 de 2013 firmado por EMCALI - FA, y que finalizó durante este semestre permitiendo identificar las siguientes lecciones aprendidas para considerar cuando se suscriban convenios con terceros y que estos adelanten contrataciones, es pertinente que establezca obligaciones tales como:

- En la celebración de convenios interadministrativos se debe comprometer única y exclusivamente los recursos que vayan a ser contratados como desarrollo de dichos convenios, sin reservar espacio fiscal adicional como previsión para una eventual contratación igualmente adicional y de acuerdo a la disponibilidad con la que cuenten las entidades vinculadas para adelantar las actividades planeadas.
- Si por algún motivo quedan excedentes de los recursos de un proyecto luego de finalizada su ejecución, es necesario tramitar con las áreas jurídica y financiera la liberación oportuna de los mismos, de manera que queden disponibles para otros proyectos prioritarios del Fondo.

2. Macroproyecto Gramalote

Para determinar la ubicación del nuevo casco urbano de Gramalote, fueron necesarios diversos estudios, análisis, mapas, matrices y trabajo con la comunidad.

El gran reto desde finales del 2014 ha sido la ejecución y puesta en marcha de las obras. Una vez habilitado el suelo y aprobados los diseños, se dio inicio a la contratación para llevar a cabo la construcción de las obras de urbanismo y algunos equipamientos. Algunas de las lecciones aprendidas durante este proceso han sido las siguientes:

- Los términos y condiciones contractuales deben ser flexibles en el marco legal para que las diferentes situaciones imprevisibles o posteriores que se presenten durante el normal desarrollo de las obras, puedan ser solucionadas a través de acuerdos con los constructores, es especial en proyectos donde haya un nivel alto de condiciones imprevisibles durante la ejecución de las obras.
- Lo recomendable es que las obras de mayor impacto y que se encuentren bajo un mismo campo o terreno, cuenten con la misma interventoría, lo que permite la transversalidad e integralidad de las actividades para enfocar la previsibilidad de problemas y sus posibles soluciones.
- En la construcción de un nuevo municipio o de una intervención urbanística masiva, es necesario prever mecanismos para evitar desajustes entre las intervenciones de diferentes contratistas, como por ejemplo entre quien hace el urbanismo y quien hace las viviendas o la infraestructura de servicios.
- Contratar una interventoría integral sobre la totalidad del proyecto con componente técnico, administrativo, financiero, contable, jurídico, operativo y medio ambiental, supervisada por un ingeniero civil (perfil técnico) del Fondo, permite la generación de información en tiempo real y en terreno, lo que permite anticiparse a las dificultades y toma de acciones correctivas o de mejora en las actividades del contrato.



- Es importante que bajo la coordinación del proyecto y con el acompañamiento del supervisor técnico del Fondo Adaptación, se lleven a cabo comités de coordinación de contratistas, en el que participen los directores de todos los frentes de obra (por ejemplo: urbanismo, viviendas, transporte, colegio, hospital y los demás que se vayan incorporando a las obras), interventorías y Fondo Adaptación con el propósito de verificar los avances, socializar decisiones de impacto que mejoren el desarrollo de las mismas y compartir experiencias de trabajo en otros frentes de obra que faciliten la ejecución de cada uno de los contratistas.
- Quizá una de las dificultades a las que se deben enfrentar proyectos que se ejecutan a largo plazo, es el cambio de autoridades locales por elecciones. Las externalidades políticas, las solicitudes de cambios en las actividades que se vienen ejecutando, la rotación de funcionarios en las autoridades locales, nuevas exigencias e intereses, generan inestabilidad e incertidumbre tanto con la comunidad como en el Fondo. Para controlar esto se debe socializar el plan establecido con las diferentes autoridades, en la medida que estos cambien.
- Bajo estas perspectivas, es importante articular mesas de trabajo que involucren a los actores locales en la discusión de aspectos clave del proyecto, en la toma de decisiones y en la participación con las actividades de la comunidad. Sin embargo no se debe perder la perspectiva de que las decisiones finalmente las toma el Fondo Adaptación en caso de polémicas no resueltas.
- Es importante mantener informada a la comunidad a través de campañas de difusión de la información, contar con un espacio local para el aspecto social, validar y tener un interlocutor en el territorio. La participación de los equipos locales de seguimiento y espacios abiertos de diálogo con la comunidad, fueron determinantes en el proceso y permitieron captar la atención de la población de manera positiva.
- Es importante también dar prelación a la calidad de los consultores de diseño y los contratista de construcción, sobre la oferta regional de estos servicios, pues dicha oferta no es siempre la de mayor calidad.
- En cuanto a los actores políticos, en especial alcaldes y concejales, es imprescindible tener una comunicación clara y una constante publicidad de las actividades realizadas, para poder gestionar y validar responsabilidades.
- Finalmente, las demoras en la expedición de permisos por parte de la autoridad ambiental puede afectar la ejecución de las obras. Por lo que deben realizarse gestiones ambientales con una antelación tal que prevea mayor plazo del que se requeriría legalmente y contar así con un margen de ejecución ante las decisiones que se encuentran fuera de la órbita de la competencia del Fondo.

3. Macro proyecto La Mojana

En desarrollo de la Fase de Estructuración del Plan de Acción para la intervención en La Mojana se suscribieron 60 contratos, hoy terminados. De su ejecución puede destacarse las siguientes lecciones aprendidas:

- Es importante incluir en todos los contratos Acuerdos de Nivel de Servicio que permitan aplicar mediante un procedimiento rápido y previamente aceptado por el contratista, los descuentos generados con ocasión de la entrega tardía o defectuosa de productos, o el incumplimiento en la entrega de los mismos.



- De la misma manera conviene contemplar la inclusión de cláusulas relativas al manejo de la propiedad intelectual de los desarrollos generados con ocasión del contrato, de manera que quede claramente establecido que lo establecido en las obras creadas para una persona natural o jurídica en cumplimiento de un contrato de prestación de servicios o de un contrato de trabajo, se presume, salvo pacto en contrario, que los derechos patrimoniales sobre la obra han sido transferidos al encargante o al empleador, según sea el caso (artículo 28 de la ley 1450 de 2011, modificatorio del artículo 20 de la ley 23 de 1982 -Ley de Derechos de Autor).
- En relación con la gerencia de convenios interadministrativos, se destaca como una experiencia positiva la creación de comités de supervisión cuya secretaria técnica es manejada en todos los casos por el Fondo Adaptación. Lo anterior permitió mantener el control sobre el presupuesto asignado al convenio y el cumplimiento de las obligaciones de cada parte y la validación técnica de los productos generados en desarrollo de los mismos.
- En relación con la gerencia de contratos de consultoría, se destaca como una experiencia positiva la realización de reuniones de seguimiento mensuales con los supervisores o interventores, que permitieron efectuar un control continuo sobre el desempeño de los contratos y la toma de medidas correctivas de forma oportuna.
- La asistencia y participación del equipo del Macroproyecto en diferentes comités y grupos de trabajo gubernamentales permitió socializar los avances generados y obtener información primaria a considerar en las diferentes decisiones tomadas.
- El envío de la información procesada y sus avances a las alcaldías, gobernaciones, y demás instituciones en diferentes momentos de la ejecución del macroproyecto, sirven de evidencia y de respaldo de la gestión realizada.
- En relación con la liquidación de contratos es importante:
 - Definir un mecanismo ágil de conciliación para las diferencias en centavos de los contratos a liquidar.
 - Establecer un cronograma de liquidaciones que dé prioridad los contratos que tienen condicionado un último pago a la firma del acta de liquidación.

4. PROYECTO RÍO FONCE

Considerando los contratos de obra finalizados a la fecha se lograron establecer oportunidades de mejora ante algunas dificultades presentadas en su desarrollo, a saber las siguientes:

- Al suscribir convenios para que terceros adelanten contrataciones con los recursos del Fondo, dejar establecido que dicha Entidad debe:
 - Definir claramente en los formatos de presupuesto de sus pliegos, el IVA a aplicar al contrato.
 - En caso de desembolsar anticipos al contratista en la fiducia los rendimientos financieros son para el Fondo Adaptación.
 - Establecer una reunión inicial, con el objetivo exclusivo de revisar y programar las actividades administrativas, donde se establezca la información de la que se dispone según los requerimientos contractuales y así poder determinar a tiempo que hace falta o que no quedó explícitamente establecido en el contrato y aclararlo a tiempo.
 - En los casos de obras de reforestación, establecer la obligación de efectuar replanteo de la intervención por ejecutar y de actualizar los permisos de intervención en ese periodo, así como



prever los tiempos de mantenimiento, lo cuales pueden superar en varias veces el tiempo necesario para la siembra.

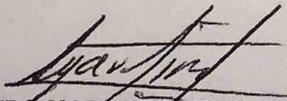
- Incluir dentro del personal obligatorio por contratar, un Trabajador Social o Sociólogo que se encargue del manejo comunitario así como las funciones que le corresponden.
- De otra parte, es conveniente reevaluar la contratación de obras a través de los convenios, toda vez que de esta manera el Fondo Adaptación no tiene el control total del cumplimiento de plan de contratación y ejecución, pues no siempre la Entidad externa responsable de la contratación es tan diligente como se planea, de manera tal que al Fondo le es imposible cumplir sus metas.

De otra parte, el mayor tiempo que le toma la Entidad externa el inicio de las obras, posibilita que las condiciones topográficas encontradas en terreno difieran de las establecidos en los estudios y diseños, haciendo necesario su modificación y el ajuste del presupuesto de obra, lo cual demanda mayores plazos de ejecución de obra que así mismo impide el cumplimiento de las metas del Fondo.

5. Sector Medio Ambiente

A la fecha sólo ha terminado el Convenio 005 de 2013 suscritos por el Fondo Adaptación y el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS – ALEXANDER VON HUMBOLDT que tuvo por objeto *“Aunar esfuerzos económicos, técnicos y administrativos entre EL FONDO y EL INSTITUTO para elaborar los insumos técnicos y una recomendación para la delimitación, por parte de EL MINISTERIO, de los ecosistemas estratégicos priorizados (Páramos y Humedales) en el marco del Convenio No. 008 de 2012 (cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011).”*, se lograron establecer algunas oportunidades de mejora, que se recomienda implementar en futuros procesos similares.

- Trabajar de manera conjunta con una institución de amplia experiencia y conocimiento en el manejo de ecosistemas, en este caso páramos y humedales, fue fundamental para cumplir satisfactoriamente el objetivo del Convenio por lo cual es ampliamente recomendable este tipo de alianzas con entidades técnicas especializadas del Estado.
- Cuando los pagos se efectúen por medio de transferencia de recursos, basándose solo en productos entregados, debe quedar muy claro de quien será la propiedad de los insumos que se adquieran para el logro de los productos, así como el uso de los productos e información generada u obtenida en desarrollo del proyecto.
- Es pertinente que la entidad receptora de la información, sea vinculada contractualmente y participe activa y permanentemente en el desarrollo del convenio para que los productos sean oportunamente validados y sea fácil la implementación de lo establecido en ellos.


ALFREDO MARTÍNEZ DELGADILLO
Subgerente de Gestión del Riesgo