



GERENCIA DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN

Todo lo que debes saber para
el manejo de la inversión
pública municipal con énfasis
en la gestión de la migración
con enfoque de género

[G]

Gerencia del plan operativo anual de inversión: Todo lo que debe saber para el manejo de la inversión pública municipal con énfasis en la gestión de la migración con enfoque de género.

Autor:

Diego Dorado

Actualizado por:

Jorge Iván Cárdenas

Federación de Municipios de Colombia

Gian Carlo Gerometta Burbano
Alcalde Mosquera - Cundinamarca
Presidente de la Federación Colombiana de Municipios

Jorge Augusto Palacio Garzón
Alcalde Sevilla – Valle del Cauca
Vicepresidente de la Federación Colombiana de Municipios

Comité Administrativo Interno

Aidubby Juliana Mateus Espitia
Alcaldesa Gámbita – Santander

Luis Alejandro Fúneme González
Alcalde Tunja – Boyacá

Jorge Diego Ramos Castaño
Alcalde Dosquebradas – Risaralda

Vicente Germán Chamorro De la Rosa
Alcalde Pasto – Nariño

Gilberto Toro Giraldo
Director Ejecutivo

Norman Julio Muñoz Muñoz
Secretario General

Sandra Milena Castro Torres
Directora de Gestión Técnica

Plinio Santiago Alfonso Sarmiento
Coordinador de Gerencia integral de proyectos

Paola Carolina García Sánchez
Coordinadora de Gestión del conocimiento

Pedro Luis Ramírez Burbano
Profesional de Gerencia integral de proyectos
Liliam Beatriz Maza Pinto
Profesional de Gestión del conocimiento
Fernando Enciso Herrera
Profesional de Gestión del conocimiento

Filomena Edita S.A.S
Corrección de estilo y diagramación

E-ISBN: 978-958-52369-5-0
ISBN: 978-958-52369-7-4

AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), A TRAVÉS DEL PROYECTO INTEGRA

Paula Marcela Escobar Correa
Líder Respuesta Regional a la Migración

Mónica María Orozco Sierra
Especialista Finanzas Públicas Municipales

Este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo Americano y el gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.



GERENCIA DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN

**Todo lo que debe saber para
el manejo de la inversión pública municipal
con énfasis en la gestión de la migración
con enfoque de género**



CONTENIDO

LISTA DE TABLAS	6
LISTA DE FIGURAS	7
LISTA DE SIGLAS	8
1 INTRODUCCIÓN	12
GENERALIDADES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	16
1.1 El rol de la inversión pública	17
1.2 El ciclo del proyecto y de la inversión	27
1.2.1 Ciclo del proyecto	29
1.2.2 Ciclo de inversión	33
1.3 Los bancos de programas y proyectos de inversión	38
1.4 El plan de desarrollo territorial	41
1.5 Marco Fiscal de Mediano Plazo	48
1.6 El Plan Operativo Anual de Inversiones	50

2	PREPARACIÓN Y EVALUACIÓN EX ANTE DE PROYECTOS	54
2.1	Identificación de proyectos	55
2.2	Causalidad	57
2.3	Teoría del cambio	66
2.4	Indicadores de seguimiento	70
3	PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES	78
3.1	Competencias de los entes territoriales	79
3.2	Priorización de inversiones	97
3.3	Plan Operativo Anual de Inversiones	101
3.4	Programación de inversiones	107
3.5	Calendario presupuestal	108
4	EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE INVERSIONES	110
5	EVALUACIÓN DE INVERSIONES	116
6	FUENTES DE FINANCIACIÓN	122
7	CONSIDERACIÓN FINAL	126
8	REFERENCIAS	130



LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Competencias de los municipios por sectores.....	93
Tabla 2. Proyectos para la gestión migratoria en el POAI 2021 de Cúcuta.....	105
Tabla 3. Calendario indicativo de la elaboración del presupuesto en el nivel territorial.....	108
Tabla 4. Estructura del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).....	124

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa de inclusión de la migración en los PDT municipales.....	44
Figura 2. Índice de Pobreza Multidimensional para hogares con al menos un migrante venezolano que lleve viviendo en el municipio un año (2021).....	63
Figura 3. Cobertura de necesidades básicas de los migrantes en Colombia.....	64
Figura 4. Ejemplo de árbol de problemas.....	65
Figura 5. Competencias a nivel municipal.....	80



LISTA DE SIGLAS

BPIN: Banco de Proyectos de Inversión Nacional

CDP: Certificado de Disponibilidad Presupuestal

CDP: Certificados de Disponibilidad Presupuestal

CGR: Contraloría General de la República.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ET: Entidades Territoriales

FMI: Fondo Monetario Internacional

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

IVA: Impuesto al Valor Agregado

MCA: Metodología de Análisis Multicriterio

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

MGA: Metodología General Ajustada

MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

OCAD: Órganos Colegiados de Administración y Decisión

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PAC: Plan Anual de Caja

PDT: Plan de Desarrollo Territorial

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIB: Producto Interno Bruto

PIIP: Plataforma Integrada de Inversión Pública

POAI: Plan Operativo Anual de inversiones



RP: Registro Presupuestal

SGR: Sistema General de Regalías

SPGR: Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías

SUIFP: Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas
Públicas

UNGRD: Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de
Desastres

USPEC: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

bén

alcía
cambia

Sistema de Identificación
de Programas S





INTRODUCCIÓN

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) puede contextualizarse de dos maneras diferentes: 1) como un instrumento del proceso presupuestal, que no pasa de ser un listado de proyectos sujetos a ser ejecutados con recursos públicos; y 2) de una manera más amplia, asociándolo con el manejo de las inversiones públicas de un ente territorial durante todo su ciclo de vida, debido a que el POAI es el instrumento emblemático de todo el sistema de inversiones públicas. Este documento se basa en esta segunda aseveración.

El objetivo central del POAI es administrar de manera estratégica la inversión pública del territorio; en este sentido su elaboración debe partir de la identificación de proyectos que respondan a las necesidades de las comunidades y/o las oportunidades identificadas en los planes territoriales de desarrollo, hasta su evaluación, pasando por la programación presupuestal y la ejecución misma de los proyectos. En consecuencia, se requiere profundizar en los conceptos alrededor de la planeación estratégica y la administración pública, su uso y sus limitaciones para mejorar los procesos de gestión frente a competencias locales y nacionales.

Este documento tiene como objetivo aportar una visión más amplia y estratégica del manejo de las inversiones públicas a las administraciones municipales, por lo que hace un recorrido conceptual, operativo y práctico de los diferentes momentos por los que tiene que pasar el gerenciamiento del POAI, buscando que sirva de referencia diaria para los encargados del manejo de estas inversiones. Además, se ha escrito con un lenguaje sencillo, aunque reconociendo la complejidad de algunos conceptos, motivo por el cual se referencian bibliografías más especializadas, en caso de que el lector quiera profundizar en cierta temática.

Adicionalmente, otro objetivo es el de mostrar el relacionamiento e impacto que presenta la gestión de la migración desde el nivel local, con la planeación estratégica municipal, de cara a la formulación de proyectos de inversión que impacten a este grupo poblacional en áreas como atención, asistencia e inclusión socioeconómica, con el fin de que las entidades territoriales cuenten con herramientas metodológicas que les permitan formular proyectos de inversión enfocados a la población migrante.

El documento se divide en seis secciones, siguiendo una lógica cronológica asociada al manejo de las inversiones. La primera inicia con la claridad del para qué de la inversión pública, seguido por el rol que debe adoptar esta en la administración y en la gerencia pública, lo que implica definir algunos conceptos y criterios fundamentales que orienten los objetivos perseguidos en la elaboración del POAI y, como resultado neto, la oferta de bienes y servicios públicos.

La segunda continua con la identificación, preparación y evaluación de proyectos, fase en la cual se aplican las diferentes técnicas de estructuración de proyectos, entre las

que resaltan la metodología de marco lógico o las cadenas orientadas a resultados. El objetivo de esta fase es tener un conjunto de proyectos que se han de registrar en un banco de programas y proyectos.

La tercera sección se refiere a la planeación y la programación de inversiones, lo que en esencia es armar el portafolio de proyectos a ejecutar en una vigencia fiscal, un periodo de gobierno, que culmina con la aprobación del presupuesto de inversiones del ente territorial; lo que da paso a la cuarta sección, la cual se concentra en la ejecución del portafolio de proyectos, el POAI, y en la de cada proyecto de manera individual.

La quinta sección trata la evaluación *ex post* de los proyectos, la cual puede contemplar diferentes tipos de evaluación, según el momento de la cadena de valor del proyecto que se quiera analizar y las diferentes técnicas de valoración; y la última sección trata sobre fuentes de financiación. El recorrido que se realiza en este documento tiene como finalidad denotar la importancia de la planificación estratégica municipal como principal herramienta para el abordaje de la migración, presupuestando acciones que bajo una asistencia, atención y gestión pública de la migración presenten escenarios positivos para la integración socioeconómica de la población migrante.



1

GENERALIDADES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

1.1 El rol de la inversión pública

La inversión pública o gasto de capital se refiere a aquel gasto que tiene como objeto ampliar la capacidad de consumo de un bien o servicio público por parte de la comunidad, lo que implica aumentar la oferta disponible para producir o prestar el bien o servicio, o incentivar la demanda (consumo y uso) de estos bienes o servicios.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la inversión pública podría definirse como los recursos públicos destinados "a la adquisición de activos no financieros menos la disposición de activos no financieros menos el consumo de capital fijo" (FMI, 2014, p. 89). Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en 2021, mediante el *Manual de clasificación programático del gasto público*, referencia que la inversión pública tiene cinco propósitos desde una dimensión programática, que son:

1. Identificar los esfuerzos públicos, ya sean de la nación o de las entidades territoriales, en cada una de las líneas programáticas establecidas.

2. Propender por una correcta articulación entre planeación, presupuestación y ejecución del gasto.
3. Propender por una correcta articulación entre planeación, presupuestación y ejecución del gasto.
4. Facilitar las decisiones de gobierno, del Congreso de la República, Asambleas y Concejos, con la identificación clara de la orientación del gasto.
5. Garantizar una adecuada comprensión y análisis del presupuesto por parte de la ciudadanía (DNP, 2021, p. 5)..

Sin embargo, para alcanzar el objetivo de aumentar el consumo, como una política general y no a causa de dimensiones de carácter administrativo, la inversión pública puede tener diferentes canales, con los cuales se puede afectar la economía. Según Anderson et ál. (2006), se identifican cinco canales:

1. El primero como complemento de la inversión privada, donde la inversión pública y la privada trabajan de manera articulada para ampliar la oferta de bienes y servicios del país. Este es el caso de proyectos como los de vivienda, en los que el sector público se concentra en obras de urbanismo, mientras que el privado se centra en las viviendas como tal, creando soluciones integrales para beneficio de la comunidad.
2. Un segundo canal se identifica cuando la inversión pública es usada para atraer a la inversión privada, de manera que esta última se use para ampliar la oferta de servicios. Un ejemplo de esto son las inversiones que crean condiciones para hacer más atractivo y competitivo el entorno económico y social, donde el privado pueda invertir, tal como mejorar las condiciones de

- conectividad de internet o confiabilidad en el suministro eléctrico.
3. Un tercer canal, donde la inversión pública busca conectar y ampliar mercados o economías, situación típica de las inversiones en infraestructura de transporte y telecomunicaciones, lo que termina mejorando la movilidad de las personas, los bienes y servicios entre poblaciones.
 4. El cuarto, un poco más macroeconómico, es cuando la inversión busca inyectar capital en la economía, de manera que este adicional se canalice en mayor consumo, lo que termina incentivando a la inversión privada a ofrecer más bienes y servicios y demandar más mano de obra, entre otras. Este es el caso de usar la inversión pública para reactivar la economía, como se vio recientemente en el manejo de la pandemia originada por el covid-19.
 5. Un último canal, con una mayor visión macroeconómica a las anteriores, se centra en estimular el ahorro nacional, a fin de que este, a través del sistema financiero, se canalice en una mayor disponibilidad de recursos para la inversión del país.

Sin embargo, la eficiencia de estos canales puede verse afectada dependiendo de las propiedades del entorno que genera dichas cargas. Para el caso de Colombia, León y Benavides (2015) analizaron el impacto de la inversión pública en el país, tomando en cuenta las transferencias del nivel nacional hacia los departamentos, y encontraron las dinámicas económicas y sociales de este impacto. Entre varios resultados, se prestó especial atención a la diferencia entre la distribución inicial de industrias y la distribución entre convergencia absoluta y condicional con respecto al producto per cápita.

Estas diferencias de contexto permiten tipificar tres grandes efectos: en primer lugar, efectos en materia de crecimiento económico, que se dan cuando las inversiones son capaces de dinamizar el desarrollo de sectores específicos que generen empleo, valor agregado y tejido empresarial, y el desarrollo económico y social, como lo resaltan investigadores como Barro y Sala-i-Martin (1991), Devarajan et ál. (1996), Aschauer (2000) y Milbourne et ál. (2003).

En segundo lugar, efectos en mejorar la productividad de las regiones, la cual se da mediante las inversiones en infraestructura pública, capaces de crear un ambiente propicio para el desarrollo económico y social, como el acceso a servicios públicos, redes viales, educación, salud, entre otras. Estos efectos han sido ampliamente estudiados por Aschauer (1989) y Audretsch y Thurik (2004).

Y, en tercer lugar, efectos para reducir la pobreza y la desigualdad, vía redistribución del ingreso hacia inversiones que se centren en manejar los determinantes de la pobreza, como la educación, la generación de ingresos y la vivienda (Anderson et ál., 2006, p. 16).

Sin embargo, estos roles y efectos de la inversión pública se pueden ver afectados por los momentos específicos del ciclo económico (Izquierdo et ál., 2018) o del ciclo político (Gupta et ál., 2015) en los cuales se tomen las decisiones de inversión.

En referencia al ciclo económico, se podría ver a la inversión pública como un instrumento anticíclico, capaz de expandir el circulante en momentos difíciles, muy asociado a los roles de incremento de la demanda agregada y del ahorro nacional; mientras que en el ciclo político, se destaca la tesis de Kotera y Okada (2017) según la cual entre más

frecuentes sean los procesos electorales, menos interés se genera por la inversión pública "dura", lo que es confirmado por Gupta et ál. (2015).

Comprender los objetivos de la inversión pública, los canales de transmisión, el contexto en el que se implementa y su impacto son consideraciones que deben tenerse en cuenta al momento de decidir la dirección del gasto. Reflexiones similares llevaron al país a revisar la forma en que se definían los gastos de inversión, iniciando en 1989, año en el que se hizo un análisis previo a la inversión como condición para una adecuada planificación. Esta modificación se protocolizó a través de la Ley 38 de 1989, que luego fue incluida en el Decreto 841 de 1990 y el Decreto 111 de 1996, que fue sustituido posteriormente por el Decreto 2844 de 2010, con una filosofía similar.

Las reformas incluidas en 1989 en materia de inversiones públicas estuvieron dirigidas a la introducción de una cultura de preinversión, para lo cual se elaboró una guía metodológica para la gestión de proyectos. La creación de bancos de programas y proyectos de investigación especializados permitirían el desarrollo de investigaciones preliminares adecuadas de inversión y cálculos de rentabilidad social y una cultura de seguimiento y evaluación de proyectos como pilares de la gestión basada en resultados. Esta reforma es reconocida como "la más importante en cuanto al papel del Estado en la planificación y orientación de la política económica" (Arbeláez, 1989, p. 115) de su época, toda vez que permitía una mejor planificación del gasto y un mejor manejo de las inversiones, entre otras cosas.

Si bien las reformas llevan 30 años implementadas, aún se presentan usos ineficientes de las inversiones públicas

en el país, principalmente en el uso de las regalías, lo que ha sido identificado tanto por la Contraloría General de la República (CGR) como por el DNP.

La Contraloría General de la República, frente a los efectos de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) concluyó que:

A lo largo de estos años, los recursos de regalías se han fragmentado en proyectos de bajo impacto. Más de doce mil proyectos aprobados entre 2012 y 2017, por un valor total de \$30.5 billones, con un valor de promedio por proyecto de alrededor de \$2.5 millones, constituyen un indicador crítico de atomización, sumado a que existen más de cien sectores distintos de inversión. (Granados et ál., 2017, p. 8)

El DNP, en un estudio más reciente resalta que “parece no existir un efecto global entre las inversiones del SGR (número de proyectos o valor invertido) y la reducción de la pobreza” (Álvarez, 2021, p. 11), en cierto modo por la forma de priorizar los proyectos por parte de los municipios, la cual dista de las necesidades de la población.

De manera consecuente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) recomendó a Colombia mantener y ampliar la inversión pública para hacer frente a las brechas de infraestructura y desigualdad en los territorios y generar gobernanza vertical y horizontal mediante la cooperación entre niveles de gobierno, sobre todo en aquellos que poseen necesidades de fortalecer sus capacidades para la oferta de bienes y servicios de infraestructura, educación, vivienda y sociales (Dorado, 2022).

Ahora bien, considerando que el uso de la inversión pública en Colombia se hace desde una visión programática, es claro que se ha encontrado oportunidades de mejora respecto a la eficacia y eficiencia de las inversiones, además de superar un alto nivel de inflexibilidad, atribuido a una alta demanda de necesidades básicas insatisfechas y pobreza que presenta el país. Recientemente, la inversión pública, en particular la estructura de gasto de la nación se ha dirigido porcentualmente hacia el aumento de las intervenciones sociales mediante transferencias monetarias y subvenciones, más que a la creación de factores de capital a largo plazo.

Según la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley 819 de 2003, es menester del Gobierno nacional mantener la mencionada situación fiscal en virtud de varios requerimientos, entre los que resalta lo pertinente a la evaluación de las principales actividades realizadas por el sector público. Esto, junto a la estabilidad macroeconómica de Colombia, son asuntos reconocidos por la OCDE. Sin embargo, la OCDE (2016) también indica que existe el reto de mantener la inversión a largo plazo como porcentaje del producto interno bruto (PIB), dado que Colombia tiene que cerrar sus brechas y presenta una relación porcentual muy por debajo de países como China, Vietnam, Corea, y Perú, siendo este último una comparación real sobre la región de América Latina y el Caribe.

La inversión pública y las migraciones



El fenómeno migratorio que aqueja el país a causa de la llegada masiva de más de 2.4 millones de personas migrantes venezolanas, sumados a los más de 500 mil colombianos retornados, provenientes del país vecino en los últimos siete (7) años, representa no solo la puesta de los asuntos migratorios en la agenda pública del Gobierno nacional y local, sino también las necesidades de inversión del gasto que representa atender, asistir, integrar y reintegrar a esta población por parte de las entidades territoriales.

Día a día, los asuntos migratorios representan mayores escenarios de globalización en el mundo. Hasta 2020 había aproximadamente 281 millones de personas migrantes en el mundo (UN DESA, 2020), lo que representa un 3,6 % de la población global, y, por supuesto, tiene sus efectos sobre la demanda de los bienes y servicios del país o la región receptora.

En Colombia, según el CONPES 3950 de 2018, para la atención de la migración desde Venezuela, se evidenció el impacto que la población migrante ha tenido sobre los municipios de frontera, resaltando situaciones como las de Maicao y Puerto Santander, que han doblado su población, hecho que representa implicaciones directas sobre la capacidad de los servicios públicos para atender el doble de la población para la cual fueron diseñados, por lo que estos municipios se han visto presionados a responder este superávit de demanda con restricción de consumo o mayor inversión pública.

Para responder a la demanda presentada, Colombia ha desplegado un bagaje normativo encaminado a brindar una asistencia humanitaria a la población migrante por las condiciones en las

que encuentra, pero así mismo, buscando ampliar la oferta institucional y garantizar sus derechos humanos, lo que implicó un gasto público estimado en primera infancia, salud y educación para el 2019 de \$132 938 425 205, \$381 328 150 361 y \$457 618 705 926, respectivamente.

Si bien la recepción de población migrante, retornada y refugiada ha significado un gasto público importante, no solo en las carteras mencionadas con antelación, sino en áreas de inversión social, fortalecimiento institucional, entre otras, que quizás no han sido cuantificadas por parte de los gobiernos locales ni del Gobierno nacional, según proyecciones del FMI, se espera que la población migrante represente un crecimiento del 0.29 % del PIB para Colombia al año 2030.

Esta tesis se soporta con el estudio realizado por el Banco de la República en 2020 frente al recaudo en materia tributaria de impuestos al valor agregado (IVA) y sobre la renta por parte de la población migrante. En cuanto al IVA, basado en el gasto promedio mensual, establece que para 2017 el consumo en este rubro por parte de la población migrante proveniente de Venezuela ascendía a la suma de \$96 408 millones; para el 2018, de \$203 556 millones, lo que representó un incremento del 111.14 %; para el 2019, de \$500 993 millones, con un incremento respecto del año anterior de 146.12 %, para finalmente, estimar una proyección en el 2020 de \$ 602 236 millones (Melo-Becerra et ál., 2020).

Descrito el contexto anterior, y bajo las líneas del nuevo CONPES 4100 de 2022, se espera que el Gobierno nacional realice una inversión aproximada de \$13,3 mil millones en proveer mecanismos de integración socioeconómica a la población migrante, para aumentar su productividad y, que el reflejo de esta inversión no solo se vea

en el recaudo fiscal, sino también en la autosostenibilidad de esta población a mediano y largo plazo, para reducir este gasto. Sin embargo, inicialmente es necesario generar una apropiación de recursos, especialmente por parte de las entidades territoriales, para poder poner en marcha las apuestas del Gobierno nacional en materia de integración.

Estos aspectos acarrearán retos adicionales para el manejo de la inversión pública, pero, en este sentido, un programa para atender la gestión de la migración se relaciona en el *Manual de clasificación programática del gasto público* del DNP, relacionado con política migratoria y servicio al ciudadano, ya que se destina la inversión pública al:

mejoramiento de la atención, asistencia e integración de los colombianos en el exterior, extranjeros y connacionales en situación de retorno y al ejercicio de la autoridad migratoria para contribuir a una migración regulada, ordenada y segura; así como el fortalecimiento de los mecanismos y medios de atención al usuario. (DNP, 2021, p. 43)

1.2 El ciclo del proyecto y de la inversión

La inversión está directamente asociada a los proyectos, estos son el vehículo para su materialización. En este sentido, el ciclo del proyecto es la base de la inversión, y se empieza a considerar como ciclo cuando esta deja de ser vista como unidad y se convierte en un proyecto, conjunto, o portafolio.

El ciclo del proyecto y de la inversión se podría definir como las etapas por las que pasa cada proyecto y portafolio, respectivamente, desde su gestación hasta alcanzar los objetivos perseguidos. En términos generales, el ciclo se puede dividir en tres grandes momentos: **planeación, ejecución y evaluación**. Sin embargo, es común que los instrumentos de apoyo a la estructuración de proyectos y del manejo de las inversiones introduzcan algunas etapas, de acuerdo con lo que se quiera enfatizar.

Un asunto que debe relacionar la inversión pública tiene que ver con la optimización y priorización de los proyectos dentro del portafolio, dados criterios como la localización, los beneficios, los costos, la población objetivo, entre otros elementos que se pueden identificar dentro del marco lógico. En concordancia con Medaglia y Sefair (2009), una planificación en la inversión deberá considerar una priorización, para facilitar una toma de decisiones que logre la mayor cantidad de beneficios a futuro a una población.

En Colombia, el ciclo de inversión puede variar según la fuente de inversión, por ejemplo, en el Presupuesto General de la Nación (PGN) se evidencian las siguientes etapas:

1. Formulación
2. Inscripción
3. Viabilidad
4. Programación
5. Ejecución
6. Seguimiento y control social

Estas pueden ser conjugadas en las etapas de preinversión, inversión, operación, y evaluación *ex post*. Existe un caso particular asociado con el manejo de los recursos de regalías, que, sin modificar la esencia del ciclo del proyecto, se ha centrado en cuatro etapas: 1) Formulación y estructuración; 2) Viabilidad y registro; 3) Priorización y aprobación; y 4) Ejecución, seguimiento, control y evaluación.

En este orden de ideas, se ha avanzado en la elaboración de políticas que permitan mejorar la eficiencia y transparencia en la asignación y uso de los recursos destinados a la inversión pública mediante las unidades de proyectos. De forma detallada, el CONPES 3751 de 2013 propuso el diseño de una plataforma tecnológica que integre y consolide las fuentes de información, en particular las fuentes de financiación de los proyectos de inversión pública. En consecuencia, el DNP administra la Plataforma Integrada de Inversión Pública como herramienta fundamental para la gestión de la inversión pública, lo que generó un reto a las instituciones para fortalecer sus capacidades y adquirir conocimientos sobre esta nueva plataforma.

A fin de dar claridad conceptual, empecemos por el ciclo del proyecto, para luego ir asociándolo al de la inversión.

1.2.1 Ciclo del proyecto

El proyecto de inversión es la respuesta a un problema, una necesidad o una oportunidad identificada previamente, por lo cual utiliza recursos financieros, humanos, institucionales, tecnológicos y ambientales, entre otros, a fin de que en un tiempo determinado se pueda alcanzar el objetivo perseguido, el cual suele ser solucionar el problema o la necesidad o aprovechar la oportunidad identificada, de manera permanente y sostenible.

Para que un proyecto tenga viabilidad, y partiendo de la premisa anterior, es importante identificar los siguientes elementos:

1. La estrategia de respuesta a la situación que se quiere cambiar, definida a través de los objetivos tanto iniciales como finales, que deben ser medidos a través de indicadores de medio o de resultado.
2. El uso de recursos de manera amplia y no exclusivamente los financieros, haciendo énfasis en que existen otros recursos como la capacidad institucional, aspecto que se debe valorar cuando el proyecto requiere de licencias, certificaciones, permisos especiales, consultas o la coordinación con otras autoridades para poderse realizar; los recursos humanos, cuando el proyecto necesita de un conocimiento especial y particular, de difícil acceso; o el tiempo.
3. Sostenibilidad del cambio que se espera que tenga el proyecto, es decir, los posibles ajustes o planes de mejora que se despliegan tras ejercicios de revisión. Adicionalmente, requiere identificar las instancias para

tramitar los ajustes, las adiciones presupuestales y, de esta manera, evidenciar cuáles serían los ajustes no procedentes como la localización, el alcance, la cadena de valor, el sector, y otros que corresponden a una modificación sustancial del proyecto.

1.2.1.1 Etapa de preinversión

Para realizar esta fase es importante hacer estudios y diseños, formular instrumentos de planificación, entre otros, para delimitar las causas y los efectos de los problemas, y así definir el alcance del proyecto de inversión. Para cumplir con esto, se deben realizar las dos siguientes acciones:

- ★ Identificación del problema: el proyecto es un medio para alcanzar un objetivo determinado, por lo que es necesario identificar, inicialmente, la situación problemática que ha llevado a la necesidad de fortalecimiento a través de la formulación del proyecto.
- ★ Identificación de objetivos: una vez determinado el problema, se debe entrar a revisar la forma en cómo puede solucionarse, por lo que la siguiente es la etapa de definición del objetivo que se pretende lograr y sus características. Es importante destacar que este objetivo puede estar acompañado de objetivos secundarios y/o alternativas de solución para alcanzar los logros propuestos. Así mismo, dentro de esta etapa deben preverse las restricciones financieras, sociales, institucionales, legales e incluso políticas con las que se cuentan, para luego comparar las alternativas y tomar una decisión frente a cuál camino adoptar.

Para ahondar en la identificación de los problemas y objetivos, por favor remitirse a la segunda sección de este documento: "Preparación y evaluación ex ante de proyectos", donde se despliegan una a una las etapas para la elaboración de un proyecto de inversión; así como revisar la Guía n.º 4. Plan de acción de la mesa migratoria de la *Caja de herramientas para la conformación, fortalecimiento y operación de mesas migratorias*, herramienta donde se describen las metodologías que permiten identificar los problemas y objetivos que deben desarrollarse desde el nivel local para dar respuesta a las necesidades de la población migrante, retornada y refugiada desde los gobiernos locales.

1.2.1.2 Etapa de presupuestación

Una vez tomada la decisión de cuál alternativa tomar en el proyecto, se inicia un proceso de competencia entre proyectos por la objetivación de los recursos presupuestales, proceso que inicia con el registro en el banco de programas y proyectos, para luego permitir que las diferentes autoridades e instancias, como los órganos colegiados de decisión, viabilicen, prioricen y aprueben el proyecto. Luego de esto sigue una etapa de asignación de recursos a los diferentes proyectos.

Este ciclo, desde el registro en el banco de programas y proyectos hasta el decreto de liquidación del presupuesto, luego de haber pasado por el acuerdo municipal de aprobación del presupuesto municipal, es lo que se conoce como la **etapa de presupuestación**.

1.2.1.3 Etapa de ejecución del proyecto

Con recursos designados se puede suponer que el proyecto se convertirá en una realidad, iniciando la etapa de **ejecución del proyecto**. Sin embargo, esta posee una serie de momentos que vale la pena definir:

- ★ **Contratación o autorización del gasto** para la adquisición de los bienes y servicios requeridos en el desarrollo de las actividades suscritas dentro del proyecto, que parte de la elaboración de los términos de referencia o pliegos de condiciones, según el tipo de contratación a realizar, y culmina con la adjudicación de los contratos asociados.
- ★ **Ejecución contractual**, que avanzará según se haya pactado en la cadena de valor del proyecto, en el cronograma de flujos, y estará asociada a los diferentes puntos de seguimiento, control, verificación, supervisión y/o auditoría acordados.
- ★ **Puesta en operación del proyecto**: los proyectos de inversión tienen en su plan de trabajo, por lo general, un momento en el que pasan de hacer obras o acciones preparatorias a solucionar de manera efectiva los problemas que dieron origen al proyecto. Sin embargo, este inicio de operaciones es gradual, a medida que la totalidad de acciones consideradas en el proyecto van madurando.
- ★ **Operación y seguimiento**, ya que el proyecto entra en una fase de operación normal, luego de haber pasado por la fase de inversión, es decir, en la que se concentra el uso de los recursos presupuestales conocidos como de inversión. Esta fase va hasta el alcance del objetivo,

que, si su formulación es consistente, debe ir acorde con los horizontes de evaluación de este.

En la etapa de operación se suelen dar tres procesos independientes, pero simultáneos. El primero es la **terminación del proyecto**, asociado principalmente a la terminación de los contratos, con sus respectivas acciones alrededor de la liquidación de estos y las actas de liquidación. El segundo es la **institucionalización del proyecto**, el cual se asocia con que la operación del proyecto empiece a ser financiada por los recursos de operación del proyecto, si los hay, o por el presupuesto de gastos corrientes de las entidades. Y el tercero es el **seguimiento y evaluación a la operación**, resultados e impactos del proyecto, centrado en verificar el avance del proyecto y la forma como este va alcanzando los objetivos definidos en su concepción.

1.2.2 Ciclo de inversión

El ciclo de inversión, como se mencionó anteriormente, parte del ciclo del proyecto, y aporta una visión de conjunto, en la que se suman varios proyectos, un portafolio de proyectos, por lo que su línea conceptual se asocia directamente a la comparación entre proyectos con el fin de conformar un conjunto de estos que optimicen y maximicen los recursos de inversión a la luz de unas restricciones y objetivos de política, previamente identificados. Por ejemplo, Medaglia y Sefair (2009) asocian este concepto de comparación al de priorización, buscando la optimización de los proyectos que conforman el portafolio, poniendo a consideración criterios como escenarios de choques presupuestales.

En el ciclo de la inversión, se pueden identificar las siguientes cuatro etapas:

1.2.2.1 Planeación

Es la primera etapa y en esta se combina la información asociada a la visión de desarrollo que debe tener el territorio, normalmente definida a través del plan de desarrollo territorial (PDT), con la información de las restricciones a las que se enfrentará la inversión en los siguientes años como, por ejemplo: el marco de gasto de mediano plazo, el marco fiscal, e incluso el análisis de la capacidad institucional, competencias y disponibilidad de personal, y la información de proyectos identificados y debidamente registrados en el banco de programas y proyectos del ente territorial.

Esta etapa ha de culminar con la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversión (POAI). El POAI es el instrumento central de la planificación de inversiones de un municipio, el cual debe contener los proyectos de inversión a realizar en una vigencia presupuestal, debidamente priorizados y clasificados, identificando sus metas, fuentes de recursos y dependencia responsable. Así mismo, es entendido como un listado de proyectos priorizados, sujeto a los criterios definidos por la visión de desarrollo y las restricciones identificadas.

En la sección 1.6. de este documento se amplía el concepto y alcance del POAI a nivel local.

1.2.2.2 Presupuestación

Esta fase inicia con la aprobación del POAI por parte del gobierno local y culmina con la aprobación del presupuesto por parte del Concejo Municipal y su correspondiente decreto de liquidación.

En esta etapa ocurre la discusión y negociación alrededor de la definición de las asignaciones presupuestales a las diferentes partidas definidas, y es en la cual debe encontrarse un balance de gobernabilidad, entre las estrategias de presupuestos participativos y las de la autoridad alrededor de la visión del alcalde como figura representativa de los ciudadanos.

1.2.2.3 Ejecución

En esta etapa se canalizan los recursos aprobados a los diferentes proyectos, por lo que se dan los procesos de: 1) expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP); 2) traslados presupuestales de ser posible y necesario; 3) expedición del acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o aquel que decreta el gasto; 4) registro presupuestal de compromiso cuando los recursos pasan a estar comprometidos, es decir, a que media un contrato o compromiso legal con un tercero frente al gasto; y 5) registro presupuestal de obligación, cuando se recibe parcial o totalmente el bien o servicio objeto de los contratos y, por lo tanto, se debe proceder a pagar.

Estos procesos, asociados a la contabilidad presupuestal, se deben acompañar del esquema de seguimiento físico-financiero de los productos asociados al POAI, el cual, según

dispongan las rutinas gerenciales de cada municipio, se asocia generalmente a un seguimiento que suele ser trimestral como máximo. Para desarrollar este seguimiento se requiere una gerencia con visión holística de los procesos administrativos y de planeación estratégica, dado que por un lado se deben atender las demandas de la ciudadanía mediante las actividades del proyecto y, por el otro, los aspectos administrativos y financieros.

Nota: en este punto es importante la coordinación dentro de las áreas de la entidad territorial o del orden nacional, en donde confluyen, entre otras, la secretaría general, la pagaduría, la tesorería, los grupos de presupuesto, las secretarías de planeación, entre otras.

1.2.2.4 Evaluación

Está asociada a la medición de los resultados e impactos obtenidos con los proyectos y el portafolio de proyectos, alrededor de los objetivos de estos y frente al bienestar de la sociedad. Para realizarla se suelen utilizar métodos cualitativos y cuantitativos aplicados a las ciencias sociales para la medición de resultados. En particular, el marco lógico identifica productos e indicadores como esquemas de seguimiento, que además debieron haber sido definidos en la etapa de formulación y estructuración del proyecto de inversión, para lo cual se debe usar la Metodología General Ajustada (MGA Web) del DNP.

Algunos objetivos y estrategias a desarrollar para la gestión de la migración en los proyectos



Objetivos:

- ★ Fomentar y desarrollar proyectos productivos y sociales, con el fin de lograr la reincorporación laboral de los migrantes a sus lugares de origen.
- ★ Cuidar, vigilar y defender los derechos humanos de los migrantes.
- ★ Eficiencia en los trámites administrativos comunes en los migrantes (pasaportes, correo postal, traslados funerales, actas de nacimiento y de defunción, trámites notariales y de gestoría).
- ★ Informar acerca de los programas que existen de apoyo al migrante.
- ★ Facilitar la comunicación de los migrantes con su familia.
- ★ Informar sobre temas de salud, educación, organización y capacitación para el trabajo.

Estrategias:

- ★ El respaldo legal y formal para el funcionamiento de la oficina estaría a cargo del gobierno municipal.
- ★ El sustento económico, apoyos del municipio y gestiones del gobierno.
- ★ Recursos humanos y atención ciudadana a migrantes.
- ★ Acuerdos entre los migrantes para el desarrollo particular y local del municipio.

Fuente: Espinosa (2009).

1.3 Los bancos de programas y proyectos de inversión

Los bancos de programas y proyectos de inversión representan una instancia en la que se registran los diferentes programas y proyectos de inversión pública del ente territorial, sobre los cuales se ejecutan recursos públicos. Desde hace aproximadamente dos décadas se habla en Colombia del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), bien sea de la nación, del territorio, o de las regalías, no obstante, en virtud del CONPES 3751 de 2013, actualmente se está incorporando la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP).

La creación de estos bancos en el país data de la Ley 38 de 1989, la cual creó el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) en el DNP, como una instancia asociada al proceso de formulación del PGN, en particular del componente de gasto de inversión, la cual, con base en los proyectos presentados y debidamente evaluados, elaboraría el plan operativo anual de inversiones.

Posteriormente, la Ley 152 de 1994, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, agrega el componente de programas al BPIN, y proyecta esta figura a todos los entes territoriales del país, iniciando con los departamentos y municipios de más de cien mil habitantes.

Consecuente con la filosofía de las leyes mencionadas y su evolución, el concepto del banco de programas y proyectos de inversión ha pasado de ser una simple instancia de registro de proyectos para convertirse en el soporte analítico y operativo de la gestión de la inversión pública, durante todo el ciclo

de la inversión, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Esto ha implicado que el BPIN, o como coloquialmente se le conoce, la cédula del proyecto, incluya módulos e instrumentos de apoyo para la formulación, programación presupuestal, ejecución y seguimiento de las inversiones, como quedó conceptualizado con el SUIFP. Habiendo mencionado el contexto, la apuesta está dada para que los proyectos definidos por parte de las entidades territoriales, en el marco de la planeación estratégica, se incluyan dentro del BPIN, con el fin de que entren a ser parte de la lista de posibles proyectos elegibles de financiación.

En el siguiente cuadro se encuentra una relación de algunos proyectos que están registrados dentro de la plataforma BPIN, enfocados en la población migrante, especialmente de las tres ciudades objeto de estudio del proyecto, destacando que son escasos y que, por lo tanto, merecen acciones para el fortalecimiento de su impacto.

Los proyectos registrados en el BPIN para la atención a la población migrante



Son pocos los proyectos orientados a la atención de la población migrante en la base de datos del BPIN en 2022. En forma particular se encontraron tres proyectos de inversión:

- ★ **Diseño e implementación de política pública para migrantes en el municipio, Medellín**, el cual se encuentra en ejecución por \$150 mil millones, de los cuales se han pagado \$17 908 millones. Tiene como objetivo: mejorar la coordinación y capacidad institucional para atender e integrar la población migrante en situación de vulnerabilidad, y corresponde al programa 4103. Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad.
- ★ **Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y operativas de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el distrito de Cartagena de Indias**, el cual se encuentra en formulación, por \$9043 millones. Tiene como objetivo: fortalecer las capacidades técnicas y operativas de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - Regional Caribe, para contribuir al desarrollo de un proceso de migración (terrestre, marítimo y aéreo) ordenado, regular y seguro en el distrito, y corresponde al programa 1103. Política migratoria y servicio al ciudadano.
- ★ **Apoyo al programa Identificación para la superación de la pobreza y desigualdad a población con necesidad de protección internacional carente de goce efectivo de derechos por irregularidades en su estatus migratorio, Cartagena de Indias**, por \$227 112 millones. Tiene como objetivo: orientar a la

población con necesidad de protección internacional sobre los mecanismos para regularizar su estatus migratorio en el país, y corresponde al programa 4103. Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad.

1.4 El plan de desarrollo territorial

Una vez descritas las herramientas, es vital destacar la importancia de incluir el componente migratorio dentro de los planes de desarrollo territorial, al ser el principal instrumento de planeación estratégica municipal y la hoja de ruta del accionar de las instituciones locales.

El PDT es un instrumento que concentra la visión de desarrollo que ha de tener un departamento o municipio para su periodo de gobierno. Acemoğlu y Robinson (2012) consideran que las instituciones son la base para el desarrollo económico de una sociedad, y aunque de acuerdo con la Constitución Política se tiene autonomía territorial y se promueve la descentralización, es claro que debe existir un principio de coordinación con el nivel central sobre la planeación de los territorios.

En consecuencia, el DNP define el PDT como:

El plan de desarrollo territorial –PDT– es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En este se determina la visión, los

programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que se ejecutarán durante los próximos 4 años. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversiones. (DNP, 2015, p. 4)

Esta definición está en consonancia con la Ley 152 de 1994, la Ley Orgánica de Plan Nacional de Desarrollo, la cual guía todo el sistema de planeación del país, tanto a nivel nacional como territorial.



Como se aprecia en la definición adoptada, el PDT debe contener la visión que ha de guiar la operación del ente territorial durante el periodo del gobierno, la cual debe ser consecuente con el programa de gobierno presentado por el alcalde o gobernador durante su campaña electoral. Así mismo, el PDT contiene el listado de programas y proyectos con los cuales se espera desarrollar las apuestas locales. Estos

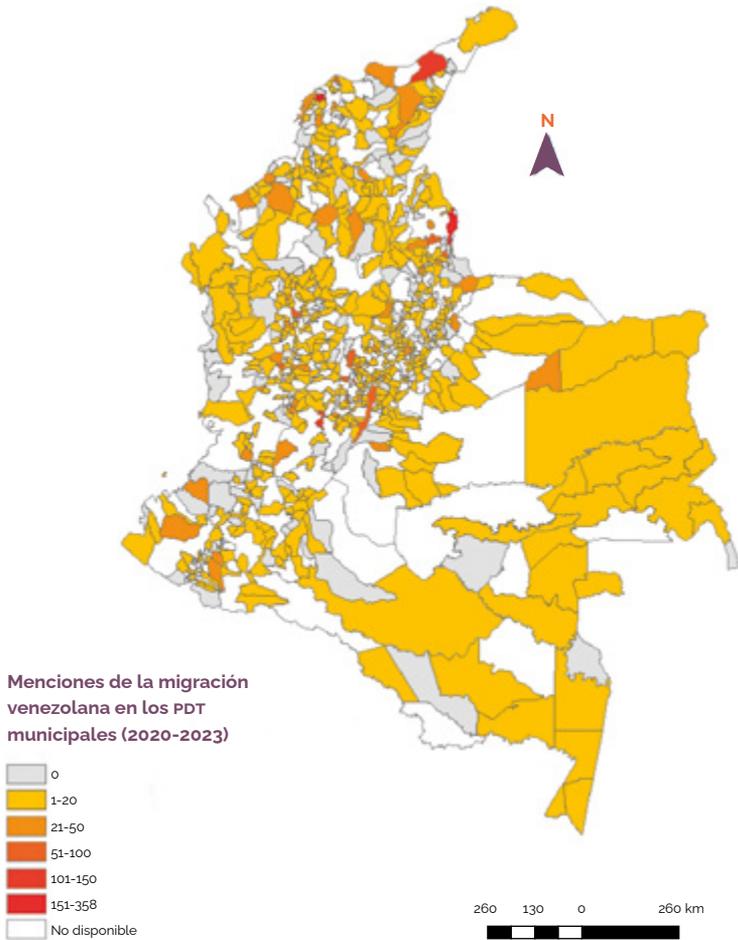
programas y proyectos, para efectos del PDT no deben estar registrados en el respectivo banco de programas y proyectos, pero será necesario que estén registrados en el momento de la viabilidad, la aprobación, la asignación de recursos y su consecuente ejecución. Ahora bien, y dada la importancia de la planeación estratégica institucional, es menester destacar que para la vigencia 2020-2023, diferentes entidades territoriales consignaron en sus PDT el componente migratorio, con el fin de poder dar cumplimiento a las necesidades que demanda esta población, atendiendo las recomendaciones del Kit de Planeación Estratégica Territorial, establecido por el DNP, por lo que se presenta una relación de los municipios que hicieron esta inclusión en el siguiente cuadro:

Mención de la población migrante en los planes de desarrollo



Los planes de desarrollo son la carta de navegación de los municipios, estos se elaboran cada cuatro años, de acuerdo con el periodo de gobierno. En los últimos planes elaborados para el periodo 2020-2023, se evidenció la importancia del tema migratorio. En el mapa se puede evidenciar el nivel de mención a este tema, el cual se dio en cerca del 53 % de los municipios del país.

Figura 1. Mapa de inclusión de la migración en los PDT municipales



Fuente: Observatorio del Proyecto Migración Venezuela con datos de Migración Colombia.

Tomando como ejemplo los planes de desarrollo de los distritos de Medellín, Cartagena y Santa Marta, a continuación, se realiza una síntesis del manejo que estas ciudades consignan en su instrumento de desarrollo.

MEDELLÍN

Para el año 2020, con la expedición del plan de desarrollo territorial de la ciudad, mediante el Acuerdo 2 de 2020 (Mayo 31), la administración incluyó el componente migratorio a través de la propuesta del programa: Alianzas territoriales para la gestión de la migración poblacional, el cual busca que la población migrante y vulnerable que reside en el municipio de Medellín acceda a la atención integral e integración social, económica y cultural, a través de estrategias para la articulación institucional y alianzas de cooperación internacional que permitan una atención armonizada a la población, especialmente en temas fundamentales como el acceso a servicios básicos en salud, educación, vivienda e inserción laboral, generando condiciones dignas para su vida cotidiana (Alcaldía de Medellín, 2020).

CARTAGENA DE INDIAS

Pilar Cartagena incluyente. Línea estratégica: superación de la pobreza y desigualdad.

- ★ Programa: Identificación para la superación de la pobreza extrema y desigualdad, Orientación y acompañamiento a población en condición de extrema pobreza, incluyendo a personas migrantes que requieran tramitar documento de identidad según su edad y situación migratoria, articulando

acciones con la Registraduría Nacional del Estado Civil, notarías, Distrito Militar 14 (Cartagena), Prosperidad Social y Migración Colombia.

- ★ Programa: Salud para la superación de la pobreza extrema y desigualdad. Articulación con entidades competentes para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) de población en pobreza extrema, lo que incluye a personas migrantes, para el acceso a promoción en salud, prevención de enfermedades, diagnósticos, hospitalizaciones, tratamientos y rehabilitación.
- ★ Programa: Bancarización para la superación de la pobreza extrema y desigualdad. Garantía de acceso al sistema financiero de población en situación de extrema pobreza, incluidas personas migrantes.
- ★ Programa: Acceso a la justicia para la superación de la pobreza extrema y desigualdad. Acciones para la reducción de los niveles de exclusión social producidos por barreras culturales, legales e institucionales que impidan el acceso a la justicia a población en pobreza extrema con enfoque diferencial, incluidas personas migrantes.
- ★ Programa: Acogida "atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia". Acceso a la educación como materialización a la igualdad de oportunidades, garantizando el acceso, la permanencia y la finalización educativa de niños, niñas y adolescentes, así como jóvenes y adultos, en los diferentes niveles de educación, incluidas personas migrantes.
- ★ Proyecto: Únicos e Inagotables. Atención de población en condición de rezago como personas con discapacidades, población culturalmente diversa, diversidad sexual, migrantes, entre otros.

- ★ Programa: Centros para el emprendimiento y la gestión de la empleabilidad en Cartagena de Indias. Atención de grupos con mayores niveles de vulnerabilidad, en donde se incluye a población migrante.

Pilar Cartagena transparente. Línea estratégica: derechos humanos para la paz. Implementación de mecanismos para la construcción de paz, convivencia y reconciliación.

- ★ Programa: Prevención, promoción y protección de los derechos humanos en el distrito de Cartagena. Creación del Centro Transitorio de Atención al Migrante, con apoyo de la cooperación internacional.
- ★ Programa: Protección de la infancia y la adolescencia para la prevención y atención de violencias. Protección de la infancia y la adolescencia, lo que incluye a migrantes en situaciones de riesgo como el trabajo infantil, la mendicidad, en situación de calle o violencia sexual.

SANTA MARTA

En el marco del plan de desarrollo territorial Santa Marta Corazón del Cambio, se considera explícitamente el enfoque de género, y se resaltan el eje estratégico 1: "Cambio con oportunidades para la población", el eje 3: "Cambio con oportunidades en la innovación, competitividad y emprendimiento", y el eje 4: "Cambio con oportunidades en buen gobierno"; específicamente la primera línea, cuya secretaría responsable en la mayor de las metas es la de Promoción Social, Inclusión y Equidad (Alcaldía de Santa Marta, 2020).

1.5 Marco Fiscal de Mediano Plazo

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es el referente de disponibilidad y proyección de recursos que un municipio ha de tener por un espacio de 10 años, con lo cual todas las inversiones, y en particular los proyectos de inversión que se prevean realizar en ese periodo de tiempo están sujetos a los límites definidos en este instrumento.

Según la cartilla de apoyo a la elaboración del MFMP para entidades territoriales (ET), realizada por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda:

el MFMP-ET es un instrumento de planeación financiera y de gestión pública a 10 años, que se vuelve dinámico de acuerdo con el comportamiento de la situación financiera e institucional de la ET y por lo tanto los elementos que lo componen tienen relevancia para la toma de decisiones por parte de la administración pública en la ejecución del Plan de Desarrollo. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP] y DNP, 2019, p. 5)

Este instrumento, según la Ley 819 de 2003, está compuesto, entre otros, por los siguientes elementos: plan financiero, metas de superávit primario, acciones para el cumplimiento de las metas, resultados fiscales de vigencias anteriores, costo fiscal de las exenciones, pasivos exigibles y contingentes y costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados; de los cuales el plan financiero debe establecer el monto de los recursos disponibles del municipio para los próximos 10 años, así como el grado de flexibilidad que se tiene frente a la fuente y uso de estos recursos.



Ley 819 de 2003

Artículo 1. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;
- b) Un programa macroeconómico plurianual;
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2 de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
- e) Una evaluación de las principales actividades cuasi fiscales realizadas por el sector público;
- f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

- g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;
- h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;
- i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

De acuerdo con el artículo 7 del Decreto 111 de 1996:

el Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades... Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria. (MHCP y DNP, 2019, p. 13)

1.6 El Plan Operativo Anual de Inversiones

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es el instrumento central de la planificación de inversiones de un municipio; debe contener los proyectos de inversión a realizar en una vigencia presupuestal, debidamente priorizados y clasificados, identificando sus metas, fuentes de recursos y dependencia responsable. El artículo 8 del Decreto 111 de 1996 contempla que este instrumento será el encargado de señalar los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.

En este sentido, el DNP, mediante el Kit Financiero, elaborado en 2015, resalta que este instrumento debe tener cuatro componentes: 1) la parte estratégica; 2) los proyectos de inversión; 3) los recursos financieros; y 4) las dependencias responsables.

En resumidas cuentas, el POAI es el listado de proyectos de inversión a ejecutar por el municipio en la vigencia presupuestal, por ende, los proyectos que se contemplen en este deben estar previamente registrados en el banco de proyectos respectivo, y deben ser consecuentes con el plan de desarrollo territorial vigente.

Lo anterior resalta tres vínculos mínimos que debe tener el POAI: 1) con el MFMP bajo las *posibilidades de recursos para la vigencia presupuestal*; 2) con relación al *banco de proyectos*, asegurándose de que todos los proyectos a incluir estén debidamente registrados, lo que implica que estén formulados y evaluados; y 3) con el *plan de desarrollo vigente del municipio*, en particular con el plan de inversiones, uno de sus componentes. En este último, se resalta la vigencia, puesto que, para el primer año de gobierno, el POAI que se ejecuta está asociado con el plan de desarrollo del periodo de gobierno anterior, debido a que el nuevo plan no se aprobará sino hasta el mes de mayo del primer año.

Ahora bien, a manera de guía se destaca que los proyectos incluidos en el POAI, además de haber transitado los pasos previos de radicación y viabilidad ante el banco, deberán relacionar una ficha que contenga lo siguiente: a) BPIN; b) Objetivo; c) Programa; d) Descripción de las metas de resultado; e) Producto; f) Vigencia; g) Sector, y h) Una programación financiera.

En este caso es de vital importancia guiarse por el *Manual de clasificación programático del gasto público* y el *Catálogo de productos* del DNP, dado que este Departamento es el encargado de la administración del SUIFP, y permite identificar los aspectos sectoriales de los proyectos. Por ejemplo, las viviendas rurales le competen al sector vivienda y no al de agricultura y desarrollo rural; el saneamiento básico y agua potable es competencia de vivienda y no de ambiente; y los proyectos de gestión de riesgos de desastres le competen a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.





2

**PREPARACIÓN
Y EVALUACIÓN
EX ANTE DE
PROYECTOS**

Es común ver que, en las administraciones públicas, las áreas encargadas de elaborar el POAI se centren en fortalecer sus capacidades en temas presupuestales, dejando de lado la identificación y formulación de proyectos. Lo cierto es que la gerencia del POAI inicia con la preparación de proyectos. Sin unos buenos proyectos, el POAI termina siendo un ejercicio ineficaz administrativamente, es decir, sin efecto sobre las necesidades de la población.

A continuación, se presentan los pasos básicos de la preparación y evaluación *ex ante* (o antes de) de los proyectos, como un referente para la gerencia del POAI. Sin embargo, esta mención no sustituye (ni pretende hacerlo) a los documentos especializados en formulación de proyectos, y mucho menos a la Metodología General Ajustada (MGA), la cual, bien usada, es una excelente guía para este fin.

2.1 Identificación de proyectos

Como se ha relacionado a lo largo de este documento, un proyecto es en sí mismo una estrategia para modificar una situación, para solucionar un problema, satisfacer una

necesidad o aprovechar una oportunidad. Por lo tanto, la correcta identificación de proyectos parte de la identificación del problema, necesidad u oportunidad.

En términos prácticos, un problema puede presentarse a causa de una situación en la que la oferta de un bien o servicio es limitada, por lo que los ciudadanos no pueden beneficiarse de una oferta institucional que debe disponer el Estado, llevando a que existan debilidades a la hora de suplir una necesidad, posiblemente porque la capacidad instalada es limitada o fija, o que el costo en el que se incurriría para que se pueda disfrutar de ese bien o servicio es demasiado elevado y, por ende, la administración pública no ve viable asumirlo. Por otro lado, una oportunidad es una situación en la que, sin que exista necesariamente una oferta o una demanda, se pueden crear una u otra y, en consecuencia, permitir que la sociedad disfrute de los beneficios de un mayor consumo.

Si bien estas definiciones se ponen en un contexto muy de mercado, el uso de esta connotación microeconómica es útil en el momento de gerenciar el POAI, puesto que uno esperaría ser capaz de identificar los proyectos que están expandiendo la oferta o desplazando la demanda. Debemos recordar que tanto la demanda como la oferta, en términos conceptuales, representan niveles de satisfacción del consumidor y del productor, respectivamente.

En la práctica, lograr una identificación del problema u oportunidad, como las que se describen, permite identificar los tipos de proyectos en realidad. Si el problema está asociado a la limitada capacidad de la oferta para satisfacer el consumo, seguramente el proyecto se orientará a la expansión de la oferta, lo cual representará actividades

consecuentes, y generalmente se centrará en mejorar la capacidad de producir el bien o servicio a consumir. Por el contrario, si el proyecto se asocia a un desplazamiento de la demanda, las acciones serán consecuentes, buscando aumentar la demanda, por lo que este se centrará en acciones asociadas a estimular el consumo.

2.2 Causalidad

La formulación de los proyectos está sujeta a varios puntos de reflexión. La claridad de que el proyecto responda a una problemática que se conozca en detalle y no a la manifestación de un problema es uno de estos, que se suele mitigar vía los análisis de causalidad.

Dada la naturaleza iterativa y no lineal del análisis y del desarrollo de políticas públicas, es útil considerar posibles soluciones para comprender mejor el problema. En efecto, la identificación temprana de soluciones significa relacionarlas necesariamente con las causas que las justifican. Por tanto, el análisis causal es una de las herramientas disponibles para estudiar las características y dimensiones de los problemas públicos (Ordóñez-Matamoros, 2013).

Si bien estas relaciones causales son muchas veces cuestionadas en las ciencias sociales porque asumen un grado de certeza a veces inaceptable, son un esfuerzo vital y una tarea que debe realizarse de manera óptima.

Cada causa identificada es parte del resultado de otra relación causal, lo que permite identificar relaciones causales. Una secuencia causal es un conjunto de factores relacionados en una lógica causal que contribuyen a un problema

de determinación. Es importante priorizar el análisis causal mediante la identificación de la causa inmediata del problema (generalmente una condición social o física específica). Estas condiciones son a su vez causadas por el comportamiento humano o por problemas sistémicos. Los problemas corporativos pueden surgir de la baja capacidad institucional o de dinámicas de poder implícitas y del comportamiento humano determinado por el conocimiento, las actitudes y las creencias de los individuos enraizados en el contexto o entorno del problema (Ordóñez-Matamoros, 2013).

Según Ordóñez-Matamoros (2013), durante las fases de formulación del problema y desarrollo alternativo, se debe seleccionar la causa específica del problema. Hay muchas causas de los problemas, pero rara vez todos ellos pueden ser tratados y resueltos. Teniendo esto en cuenta, debe elegir una o más razones principales para desarrollar la solución. Para hacerlo, se debe seleccionar la causa raíz en función de su importancia relativa en el problema, su potencial para crear sinergia con otras intervenciones y la capacidad de intervención de los hacedores de políticas públicas para abordar las causas antes mencionadas.

Como metodología de análisis causal, el DNP adoptó la metodología *árbol de problemas*, la cual consiste en realizar una lluvia de ideas que permita establecer las causas y las consecuencias, directas e indirectas, del problema, las cuales se organizan de manera sistémica en función de la relación causa-efecto, es decir, identificando para cada idea su grado de relación con otra u otras ideas. En este ejercicio, según el *Manual de formulación de proyectos de inversión* de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) (2021), se debe identificar:

- ★ **Problema central:** es una situación indeseable. En otras palabras, es una situación en la que las personas se ven afectadas negativamente en un momento determinado (un problema no es la ausencia de su solución, sino un estado existente negativo).
- ★ **Efectos directos:** son situaciones que surgen como consecuencia de un problema central en la población afectada, se debe identificar el siguiente nivel de impacto directamente relacionado con el problema.
- ★ **Efectos indirectos:** corresponde a las consecuencias provocadas por la influencia directa de la existencia del problema central, es decir, aquí interesa el impacto de segundo nivel.
- ★ **Causas directas:** son comportamientos o hechos concretos que describen el problema. La mejor manera de determinarlos es preguntar qué causó la situación indeseable. En la estructura del árbol de problemas, aparece en el primer nivel, justo debajo del problema del medio.
- ★ **Causas indirectas:** estos corresponden a causas de causas, es decir, razones por las que ocurre una de las causas directas, y están ubicadas en el segundo nivel.

La ventaja de tener un esquema causa-efecto como el del árbol de problemas es que para efectos de identificar lo que se desea alcanzar con el proyecto, se crea un espejo en positivo de esta situación, llamado *árbol de objetivos*, que ayudará al formulador a definir el alcance esperado con el proyecto una vez se tenga mayor claridad de la disponibilidad de recursos para su realización.

El árbol de objetivos presenta la situación en la que desea orientar el proyecto. La meta central (objetivo general) debe formularse como una solución al problema central y, al igual que el árbol de problemas, debe ubicarse en el centro del árbol de metas. Luego, la causa raíz del problema se transforma en una herramienta, y de esta manera se desarrolla un árbol de objetivos. Las herramientas para solucionar el problema están relacionadas con este, por lo tanto, pueden expresarse como los aspectos positivos de estas causas, reemplazando cada hecho que provocó el problema con un hecho opuesto que ayude a resolverlo. Se entiende por objetivos específicos los medios para alcanzar el objetivo principal, así como los resultados específicos del proyecto. Para identificarlos, se deben abordar las siguientes preguntas: ¿Cada objetivo específico se crea al convertir las causas identificadas del problema en factores positivos? ¿Los objetivos específicos son medibles? (USPEC, 2021).

La identificación del proyecto es, posiblemente, la acción más importante en la formulación de este, toda vez que este definirá el uso que podrán tener los recursos a asignar. Es de especial interés para los gerentes de inversiones revisar los objetivos del proyecto, a fin de evitar posteriores rigideces al momento de la ejecución de los recursos.

Entre los errores más comunes en la formulación del objetivo general de un proyecto, se encuentran:

- ★ Incluir en el objetivo general del proyecto o programa las alternativas de solución (Por ejemplo: mediante..., por intermedio de..., a través de...).

- ★ Describir el objetivo general del proyecto o programa como el producto que espera entregar (Por ejemplo: construcción de...).
- ★ Describir el objetivo general del proyecto o programa como una acción parcial o desarticulada de la misión de la entidad (Por ejemplo: adquirir bienes o insumos, o construir infraestructura). Este tipo de acciones generalmente hacen parte de los medios u objetivos específicos para alcanzar un objetivo general más amplio, y por lo tanto, NO deberán constituir el propósito final de la iniciativa de inversión.
- ★ Describir el objetivo general del proyecto o programa de inversión de forma demasiado amplia. (USPEC, 2021, p. 13)

De manera similar a como se plantean los objetivos del proyecto, partiendo del árbol de problemas se pueden identificar los productos esperados con el proyecto, donde se materialicen los objetivos específicos del proyecto y para ello se debe:

- ★ Identificar en el catálogo de productos del DNP los productos que se encuentran asociados al sector justicia y del derecho.
- ★ Encontrar el producto resultante de cada objetivo específico.
- ★ Comprobar que los productos asociados a los objetivos específicos permitan lograr la realización de dicho objetivo y constituyan su materialización.
- ★ Verificar que cada producto sea el resultado de un conjunto de actividades bajo el control del responsable del proyecto, generando un valor económico y público. (USPEC, 2021, p. 14)

La causalidad en la situación migratoria



El elemento central en la identificación de proyectos es la correcta selección y cuantificación del problema que soportará el proyecto.

En el marco de los flujos migratorios mixtos provenientes de Venezuela, existen diversas preocupaciones que abordan el manejo de la población migrante de Venezuela. Una de las principales preocupaciones son los niveles de vulnerabilidad que esta población enfrenta al llegar a Colombia, lo cual hace aún más amplia la atención que se les debe ofrecer, según el diagnóstico que se realice en cada municipio.

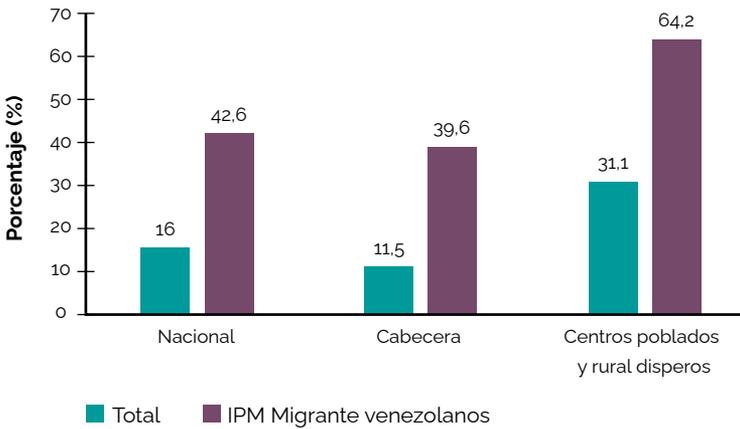
Un ejemplo de diagnóstico que deriva en el establecimiento de un problema para la generación de proyectos sociales que impacten de manera directa a la población migrante es contemplado en el CONPES 4100 de 2022 de la siguiente forma:

Según el informe de Pobreza Multidimensional realizado por el DANE para el año 2021, se reporta que la incidencia de pobreza multidimensional de personas que pertenecen a hogares donde al menos un miembro es migrante y reporta que nació en Venezuela es del 42.6 % a nivel nacional y de 64.2 % en los centros poblados y rural disperso. En las cabeceras, el índice es de 39.6 % para migrantes venezolanos, mientras que índice para la población colombiana es de 11.5 %. Para la población migrante que lleva viviendo en el municipio de acogida más de cinco años, las cifras reportan una ligera reducción. Sin embargo, persisten las brechas con respecto al total de la población.

La población migrante también enfrenta retos significativos en satisfacción de necesidades básicas. Tal como se observa en la figura 3 existen brechas en términos del cubrimiento de

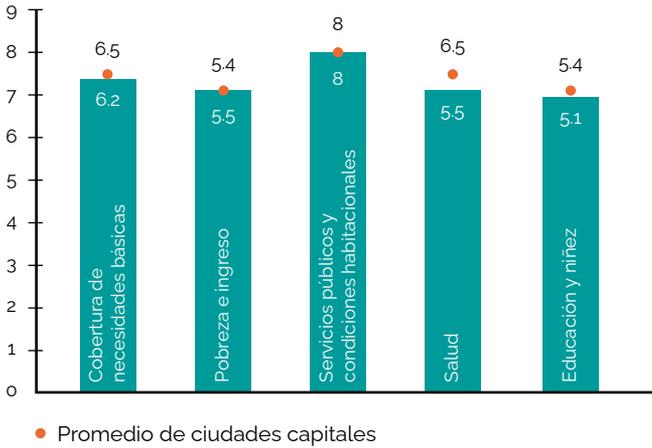
necesidades básicas entre la población migrante y la población local, explicadas principalmente porque los niveles de ingreso de las personas migrantes son más bajos y la incidencia de la pobreza monetaria es más alta que para la población colombiana. Esto también se explica por las dificultades en el acceso a la salud para habitantes de centros poblados y rurales dispersos frente a la alta cobertura del sistema en las ciudades capitales.

Figura 2. Índice de Pobreza Multidimensional para hogares con al menos un migrante venezolano que lleve viviendo en el municipio un año (2021)



Fuente: DNP, con información suministrada por el DANE (2022).

Figura 3. Cobertura de necesidades básicas de los migrantes en Colombia

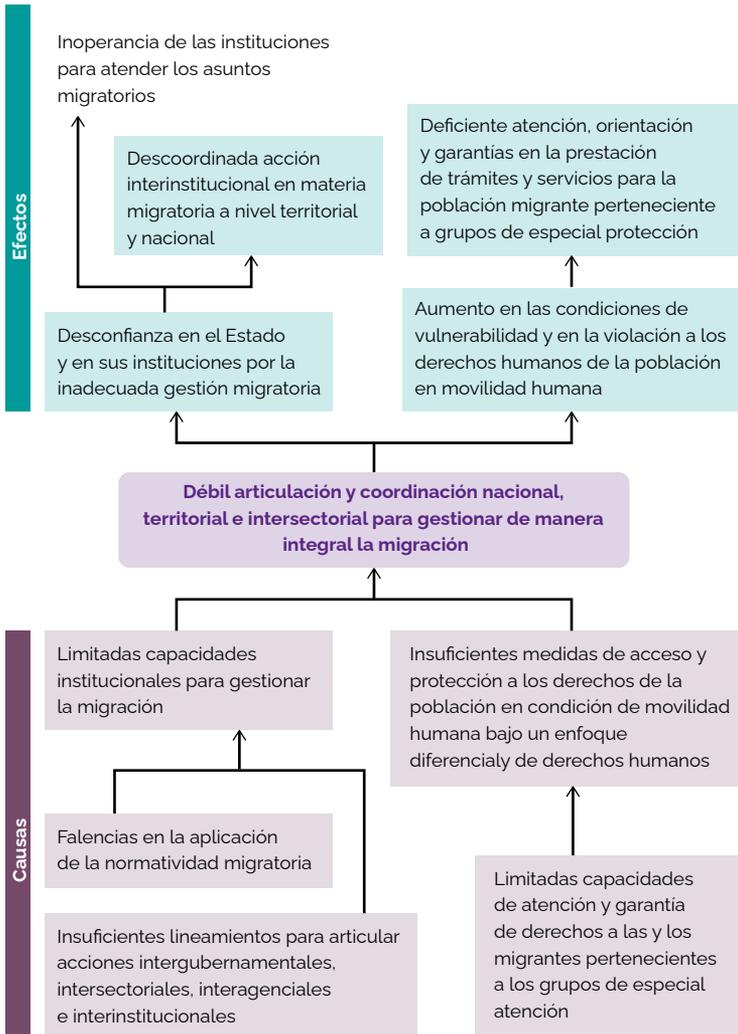


Fuente: DNP, Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela (2022).

El ejemplo descrito se refiere a uno de los principales retos a los que se enfrenta la población migrante proveniente de Venezuela en condición de vulnerabilidad, lo que representa una de las prioridades a atender mediante el CONPES 4100 de 2022, como un instrumento de política pública a 10 años para integrar a la población migrante.

A manera de ejemplo, se presenta el siguiente árbol de problemas, que puede constituirse como guía para una entidad territorial a la hora de formular las situaciones que revisten de la mayor atención en el municipio al momento de gestionar los asuntos migratorios:

Figura 4. Ejemplo de árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

2.3 Teoría del cambio

El primer paso en cualquier proyecto debe ser identificar la comunidad sobre la cual se pretende generar un cambio. Para ello, es de suma importancia tener claro que los proyectos de inversión social no son una *herramienta* sino una oportunidad de inversión que puede beneficiar tanto a la sociedad sujeto del proyecto directamente, como a la comunidad de acogida, así como al sector productivo en la entidad territorial. En primer lugar, es necesario comprender las necesidades de la población y determinar objetivamente si la idea del proyecto o iniciativa satisface estas necesidades.

Para lograrlo se pueden realizar las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los problemas que afectan a la comunidad?, ¿quiénes se ven afectados?, ¿cuántos son?, ¿es necesario una iniciativa o proyecto nuevo, o se puede apoyar una iniciativa local que esté alineada con los objetivos de la empresa y contribuya con el cambio que se quiere generar?, ¿cómo se genera valor para la comunidad o grupo beneficiado en términos sociales, económicos y/o ambientales?

Para responder a estas preguntas se pueden realizar diversos estudios sociológicos en la población, buscando construir relaciones más directas con los beneficiarios y aclarar sus prioridades. Esto incluye encuestas, entrevistas, visitas a la comunidad, etc. Se puede utilizar un enfoque de árbol para determinar el impacto y la causa de un problema, por ejemplo, el problema a resolver puede tratarse de un proyecto de inversión social. El árbol es una visualización gráfica del problema (figura 4) que muestra la relación entre los efectos y sus causas. La raíz del árbol representa la raíz del problema, las ramas o copas de los árboles son

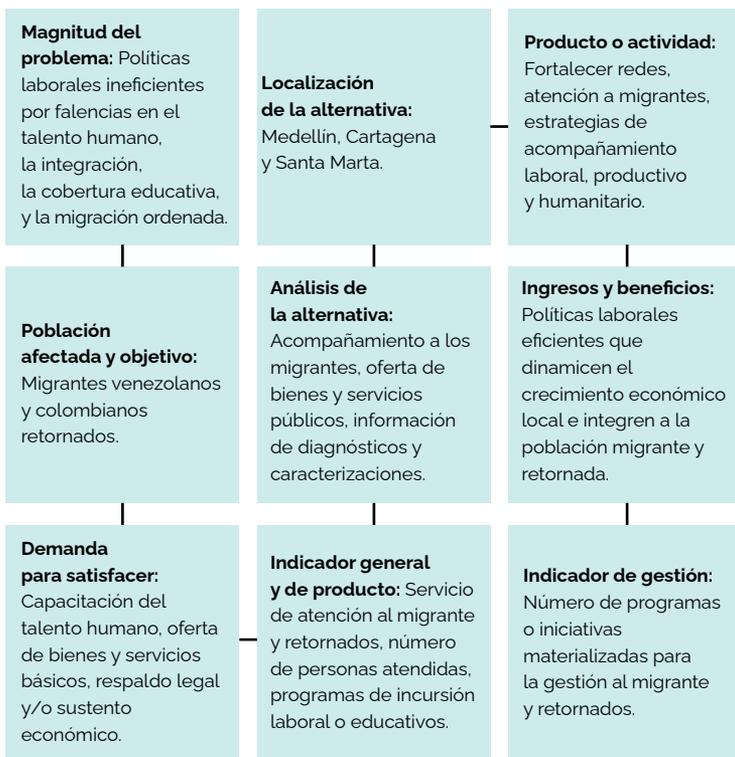
una consecuencia del problema, mientras que el tronco contiene la pregunta central del estudio (Reyes, 2018). Referente a los asuntos migratorios, se recomienda revisar la *Caja de herramientas para la conformación, fortalecimiento y operación de mesas migratorias*, en particular la Guía n.º 1. Alistamiento institucional y la Guía n.º 4. Plan de acción de la mesa migratoria, que contemplan el procedimiento metodológico que pueden seguir las entidades territoriales a la hora de elaborar un diagnóstico situacional en materia migratoria, partiendo por los roles y responsabilidades de los intervinientes, siguiendo con la identificación de necesidades de fortalecimiento, para posteriormente pasar a la formulación de un plan de acción que ponga en marcha los objetivos propuestos, derivados de la identificación de la situación problemática.

Con base en los resultados del árbol de problemas y el problema a resolver, se puede determinar el impacto, es decir, abordar diferentes causas para ayudar a mitigar el problema, o abordar el problema en sí mismo para reducir sus efectos negativos. Para ello, es necesario determinar qué hacer y por qué, así como la justificación de su relación con el problema identificado (Reyes, 2018).

Dada la identificación de las causas y efectos del problema, en esta etapa se pueden establecer la mayoría de los recursos, las actividades, los resultados y los impactos que se desean generar con la realización del proyecto. Para esto, es necesario tener claros y presentes los siguientes cinco elementos en la estructuración y evaluación del proyecto (Parsons et ál., 2013, citado en Reyes, 2018):

- ★ **Insumos:** los recursos necesarios para implementar el proyecto, ya sean financieros, capital humano, recursos naturales, etc.
- ★ **Actividades:** una serie de procesos que se deben realizar para consumir materias primas y convertirlas en un producto deseado para lograr un objetivo específico.
- ★ **Productos:** los productos resultado de las actividades llevadas a cabo. Estos pueden ser tangibles o intangibles.
- ★ **Resultados:** los beneficios que se generan gracias a la utilización de los productos. Este es el efecto que se produce en la comunidad o grupo beneficiado.
- ★ **Impactos:** los resultados a largo plazo que se desean generar con la realización del proyecto. Estos suelen ser objetivos generales, que son alcanzados luego de un tiempo de utilización de los productos resultantes.

Ejemplo de una cadena de valor para la gestión de la migración



2.4 Indicadores de seguimiento

Los indicadores son instrumentos que permiten medir el alcance esperado con el proyecto, así como el avance alcanzado en cada una de las etapas de implementación de este.

El propósito del indicador es generar información útil para mejorar el proceso operativo en el proyecto, de esta manera se monitorea continuamente las actividades en curso, y se realiza el seguimiento continuo de las metas establecidas, para un cierto período de tiempo, en el plan de acción del antes y el después de la implementación y ejecución del proyecto.

El enfoque utilizado por el DNP tiene en cuenta dos tipos de indicadores:

- ★ Los **indicadores de gestión**, que son aquellos que cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados para el desarrollo de las actividades del proyecto, miden el número de actividades, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante la etapa de ejecución e implementación de la intervención estatal y deben determinar las metas anuales (USPEC, 2021).
- ★ Los **indicadores de producto**, que miden el desarrollo de los objetivos específicos, es decir, el desarrollo en la producción del bien o servicio a generar. Para su elaboración es recomendable tener en cuenta los siguientes puntos:

1. Determine lo que quiere medir.
2. Definir su tipo, es decir, determinar si son indicadores de gestión o de producto.
3. Al escribir un indicador, considere la siguiente estructura: medida cuantificable + estado deseado del objeto.
4. Seleccione las métricas que sean relevantes para la métrica.
5. Es práctico que el indicador cuente con un currículum que detalle su identificación, programación y desempeño futuro esperado (USPEC, 2021).

Frente a este aspecto, es necesario destacar la importancia de establecer metas e indicadores específicos que aborden los asuntos de género y de enfoques diferenciales en general:

Cuando pensamos en la transversalización del enfoque de género y diferencial, su proyección va orientada a medir, identificar y evaluar el impacto diferenciado que tienen los proyectos, programas y acciones en las mujeres, hombres y otras diversidades. Es importante que estos sean incorporados desde la formulación y en cada una de las fases del desarrollo del proceso. (Proyecto Integra, 2022, p. 56)

Los indicadores de género deberán propender por su materialización y realización, evidenciando cómo distintas situaciones afectan de manera diferenciada a las mujeres y cómo, a través de la generación de metas, deben superarse las barreras existentes. Para su elaboración, se sugiere tener en cuenta lo siguiente:

- ★ Definir objetivos de género que beneficien a las mujeres, en este caso, a las mujeres migrantes.

- ★ Identificar las brechas de género: en el acceso a la información, a la participación, a la oferta institucional.
- ★ Desarrollar indicadores medibles por categorías que no solo involucren el género sino también la edad, la nacionalidad, las características y necesidades, entre otros (Proyecto Integra, 2022).
- ★ Generar tanto acciones específicas como indicadores que permitan su medición, monitoreo y seguimiento, son acciones que permiten cerrar las brechas de género en un asunto que demanda tanta atención como el migratorio.

Productos para la atención del migrante y retornados en el Catálogo de Productos del DNP

Producto	Descripción	Medido a través de	Indicador de producto
Punto de control migratorio	Corresponde a los espacios migratorios (inmigración y emigración) ubicados en aeropuertos internacionales, puertos marítimos, fluviales y zona fronteriza terrestre.	Número de puntos de control migratorio	Puntos de control migratorio adquiridos e intervenidos
Centro facilitador de servicios migratorios	Son espacios dedicados a la atención ciudadana, que tienen como objetivo facilitar la documentación migratoria tanto al nacional como al extranjero.	Número de centros facilitadores de servicios	Centros facilitadores de servicios adquiridos e intervenidos

Producto	Descripción	Medido a través de	Indicador de producto
Servicio de verificación migratoria	Corresponde a la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.	Número de verificaciones	Verificaciones realizadas
Servicio de atención al retornado	Corresponde a las acciones dirigidas al acompañamiento a los migrantes que retornen al país y la gestión de iniciativas para la migración ordenada de colombianos al exterior.	Número de retornados	Retornados atendidos
		Número de retornados	Redes fortalecidas
		Número de retornados	Retornados atendidos con estrategias de acompañamiento humanitario
		Número de retornados	Retornados atendidos con estrategias de acompañamiento productivo
		Número de retornados	Retornados atendidos con estrategias de acompañamiento laboral
Servicio de cooperación en materia de seguridad social	Son instrumentos internacionales suscritos entre dos o más Estados Parte que tienen por finalidad atender las necesidades de los trabajadores migrantes, en materia de seguridad social, que han ejercido su actividad laboral en uno o más países que integran un convenio.	Número de convenios	Convenios internacionales en materia de seguridad social en pensiones suscritos

Producto	Descripción	Medido a través de	Indicador de producto
Boletines técnicos de la temática demografía y población	Incluye información de la población colombiana y sus proyecciones en el tiempo, junto con estadísticas vitales como nacimientos y defunciones, además de resultados sobre las migraciones tanto nacionales internas como internacionales y de grupos étnicos colombianos.	Número de boletines	Boletines técnicos de la temática demografía y población producidos
		Número de boletines	Boletines técnicos de la temática demografía y población publicados
Documentos de estudios postcensales de las temáticas demográficas y poblacionales	Incluye el análisis en lo que respecta a las temáticas de demografía, población y vivienda y detecta las transformaciones demográficas como: composición por edad y sexo, niveles y patrones de fecundidad, mortalidad y migración interna y externa, así como el número, el tamaño y la composición de los hogares y viviendas, entre otros.	Número de documentos	Documentos de estudios postcensales de las temáticas demográficas y poblacionales producidos
		Número de documentos	Documentos de estudios postcensales de las temáticas demográficas y poblacionales publicados

Producto	Descripción	Medido a través de	Indicador de producto
Servicio de apoyo para la población migrante laboral	La gestión de la política migratoria consiste en elaborar e implementar una política en el Estado colombiano, que potencialice medidas positivas para los migrantes laborales, tanto aquellos colombianos que se encuentran trabajando en el exterior como los inmigrantes laborales que se encuentran en el país, incluso los colombianos que retornan al país luego de estar en el exterior; y propone, dirige e implementa políticas en materia de desarrollo del talento humano, calidad y cobertura de la formación, certificación de competencias laborales y formación en la empresa, en colaboración con el sector productivo y con otras entidades competentes.	Número de estrategias	Estrategias realizadas
		Número de estrategias	Herramientas de información implementadas para la gestión migratoria laboral
		Número de estrategias	Acuerdos y protocolos realizados en materia de migración laboral

Producto	Descripción	Medido a través de	Indicador de producto
Servicio de atención en salud a la población	Incluye el servicio de atención en salud a la población dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y los servicios de atención en urgencias a la población migrante no afiliada dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Número de personas	Personas atendidas en servicio de salud
		Número de personas	Personas afiliadas en servicio de salud
		Número de personas	Personas no afiliadas atendidas en servicios de salud, diferentes de población migrante
		Número de personas	Personas migrantes no afiliadas atendidas en servicios de salud en urgencias
Servicio de atención y acompañamiento integral a la población en flujos migratorios mixtos y retornados en situación de vulnerabilidad	Incluye el desarrollo de acciones encaminadas a generar dinámicas de atención conjunta, articulada y eficiente entre los actores presentes en los territorios para la población en flujos migratorios mixtos y retornados en situación de vulnerabilidad.	Número de hogares	Hogares atendidos

Fuente: DNP (2022b).



El futuro
es de todos



El futuro
es de todos



El futuro
es de todos





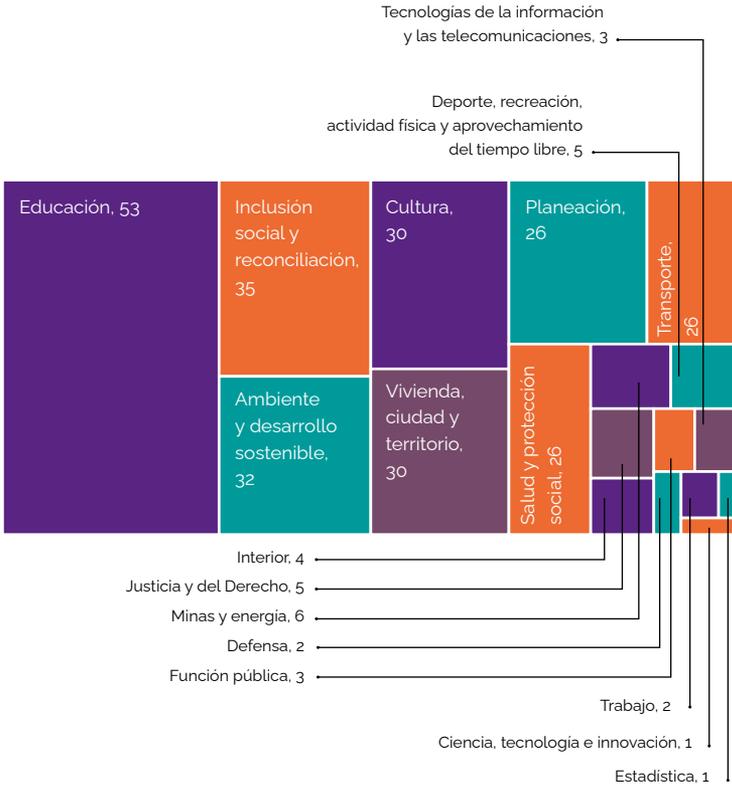
3 PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

3.1 Competencias de los entes territoriales

Para efectos de programar las inversiones a realizar por parte de las entidades territoriales, lo primero es tener claridad de las áreas de competencia de estas. En la actualidad, teniendo como base el clasificador normativo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en el cual se condensan todas las normas que han identificado algún tipo de competencia para los municipios, se identifican 299 acciones o competencias específicas, con una mayor concentración en los sectores: Educación, Inclusión Social, Ambiente y Cultura.

Figura 5. Competencias a nivel municipal

(El tamaño de los cuadros hace referencia a la cantidad de competencias específicas a asumir)



Fuente: elaboración propia con datos de la DAFP.

Las normas que soportan estas acciones, que deben ser de consulta y conocimiento previo a la elaboración del POAI, son:

<p>Constitución Política de Colombia de 1991</p>	<p>Ley 7 de 1977 "Por la cual el Gobierno nacional atiende a la realización de los XII Juegos Centroamericanos y del Caribe y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 105 de 1993 "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 41 de 1993 "Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establece sus funciones"</p>
<p>Ley 82 de 1993 "Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia"</p>	<p>Ley 98 de 1993 "Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano"</p>	<p>Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones"</p>

<p>Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación"</p>	<p>Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"</p>	<p>Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 397 de 1997 "Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias"</p>
<p>Ley 181 de 1995 "Por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte"</p>	<p>Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1898 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 395 de 1997 "Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin"</p>	<p>Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"</p>
<p>Ley 434 de 1998 "Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 666 de 2001 "Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 685 de 2001 "Por el cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 810 de 2003 "Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones"</p>

<p>Ley 731 de 2002 "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales"</p>	<p>Ley 768 de 2002 "Por la cual se adopta el Régimen Político Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta"</p>	<p>Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"</p>
<p>Ley 902 de 2004 "Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 257 de 2004 "Por el cual se modifica la Estructura de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE"</p>	<p>Ley 1012 de 2006 "Por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior"</p>	<p>Ley 1341 de 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones"</p>
<p>Ley 1122 de 2007 "Por la cual se hacen algunas modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1176 de 2007 "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1185 de 2008 "Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 – Ley General de Cultura – y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto Ley 4635 de 2011 "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras"</p>

<p>Ley 1286 de 2009 "Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1379 de 2010 "Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto Ley 4633 de 2011 "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas"</p>	<p>Ley 1469 de 2011 "Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda"</p>
<p>Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1466 de 2011 "Por el cual se adicionan, el inciso 2° del artículo 1° (objeto) y el inciso 2° del artículo 8°, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, "por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Compárramo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 4800 de 2011 "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</p>

<p>Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"</p>	<p>Decreto 4800 de 2011 "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 4155 de 2011 "Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura"</p>	<p>Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"</p>
<p>Decreto 87 de 2011 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias"</p>	<p>Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1537 de 2012 "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 942 de 2014 "Por medio del cual se establecen las condiciones que deben cumplir las autoridades para otorgar a los particulares los permisos que requieren para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte"</p>
<p>Ley 1558 de 2012 "Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 936 de 2013 "Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 953 de 2013 "Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011"</p>	<p>Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación"</p>

<p>Ley 1557 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"</p>	<p>Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país"</p>	<p>Decreto 1070 de 2015 "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa"</p>	<p>Decreto 1080 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura"</p>
<p>Decreto 1076 de 2015 "Modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición"</p>	<p>Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"</p>	<p>Decreto 1079 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte"</p>	<p>Ley 1774 de 2016 "Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"</p>
<p>Decreto 1097 de 2015 "Por el cual se dictan normas en materia salarial para los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 1852 de 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE"</p>	<p>Ley 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"</p>	<p>Ley 1876 de 2017 "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones"</p>

<p>Ley 1785 de 2016 "Por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – red unidos y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Decreto 1898 de 2016 "Por el cual se adiciona el título 7, capítulo 1, a la parte 3, del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales"</p>	<p>Decreto Ley 870 de 2017 "Por el cual se establece el pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"</p>	<p>Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"</p>
	<p>Decreto 660 de 2018 "Por el cual se adiciona el capítulo 7, del título 1, de la parte 4, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Ley 1948 de 2019 "Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa familias en acción"</p>	

Rol de las alcaldías en la gobernanza migratoria local



Los municipios ostentan grandes responsabilidades en materia de prestación de servicios y garantía de derechos de las personas que habitan en su territorio, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tal y como lo establece la Constitución Política en su artículo 288, desarrollados en la Ley 136 de 1994 y en diferente jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La coordinación, se refiere a que "las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles" (Ley 136 de 1994, art. 4, Col.). La concurrencia hace referencia a que los municipios y las otras entidades estatales de diferentes niveles que tienen competencias comunes sobre un mismo asunto deberán ejercerlas de manera conjunta con el fin de obtener los fines para los cuales fueron previstas (Ley 136 de 1994, art. 4, Col.). La subsidiariedad se refiere a que "la Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente" (Ley 136 de 1994, art. 4, Col.).

Estos principios definen, en su conjunto, lo que debe ser la articulación entre nación y territorio y, en especial, la corresponsabilidad existente entre el nivel nacional y local. Frente a ello, la Corte Constitucional indica que dichos principios:

Implican entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. (C.C., Sentencia C-983/05, Col.)

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes, sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar los fines del Estado. Es por ello por lo que el cumplimiento de las normas abarca a todos los colombianos y colombianas encargados de ejercer funciones públicas en general, sin distinguir entre el orden nacional y local. La ratificación de un tratado internacional o la adhesión de un lineamiento internacional, si bien requiere las directrices de la cabeza del sector nacional o de una legislación específica por parte del Congreso, no exime a los entes territoriales para que, en el marco de su autonomía, integren a sus disposiciones locales, como ordenanzas, circulares, decretos o resoluciones, aquellos instrumentos internacionales que les permiten garantizar los derechos humanos de los más vulnerables y que, bajo esta sombrilla normativa, se permita adaptar estos convenios a las necesidades locales que se presenten.

En el marco de las funciones igualmente establecidas por la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, se contemplan principalmente en el artículo 6 las siguientes: 1) elaborar planes de desarrollo territorial que involucren estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; 2) promover el desarrollo

de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; 3) promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; 4) promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio; 5). procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional; 6) promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios; 7) autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias (Ley 1151 de 2012, art. 6, Col.).

A su vez, la Ley 715 de 2001 destaca las siguientes competencias para los municipios y distritos en su artículo 76: 1) corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal; y en el numeral 11 del mismo artículo: 2) Atención a grupos vulnerables. Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

De acuerdo con lo anterior, y como se evidencia en las funciones mencionadas, los municipios deben promover y procurar la garantía de los derechos humanos de sus habitantes, sin realizar ningún

tipo de distinción frente a quienes son sus receptores y/o beneficiarios, más bien, promueve la protección de aquellos grupos de especial protección, como la población migrante.

Bajo esta línea, aunado a las competencias constitucionales y legales de los municipios, estos, como principales receptores de población migrante, están llamados a generar diversas acciones que garanticen el respeto de los derechos humanos de la población migrante en el territorio, así como de aquellas medidas de atención, asistencia e inclusión socioeconómica en los lugares de acogida.

A modo de ejemplo, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-090 de 2021 relativo a la prestación de los servicios básicos como la salud, indica que:

El artículo 44 de la Ley 715 de 2001 da unos lineamientos relacionados con las competencias de los municipios en materia de asegurabilidad, [...]según los cuales deben “Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin”; e “identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia. (C.C., Sentencia T-090/21, Col.)

Habiendo descrito el contexto normativo, la responsabilidad en la prestación de servicios básicos como salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, agua y saneamiento básico, entre otros, para quienes habitan en su territorio, recae en los municipios, indistintamente de si son nacionales o extranjeros y de la condición

migratoria de estos últimos, pues el respeto por los derechos humanos de las personas es inherente a todo ser humano sin ningún tipo de discriminación.

Por este motivo es necesario alinear las disposiciones normativas adheridas a nivel internacional, destacadas en el marco de referencia, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos que hacen parte de la legislación colombiana debido al artículo 93 de la Constitución Política, lo que se conoce como bloque de constitucionalidad, y las diferentes leyes, decretos, resoluciones y acuerdos expedidos a nivel nacional y su materialización en los territorios.

Aunado a lo anterior, la Ley 136 de 1994 determina las funciones de los municipios, cubriendo una gran cantidad de sectores; sin embargo, para efectos de la atención de la población migrante, estas se podrían simplificar en: 1) salud; 2) educación; 3) infancia, adolescencia y juventud; 4) vivienda y agua; 5) inserción laboral y emprendimiento; 6) atención diferenciada para grupos con autorreconocimiento étnico; 7) víctimas del conflicto armado, y 8) seguridad

y manejo de conflictividades, como lo especifica el CONPES 3950, lo se pueden evidenciar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Competencias de los municipios por sectores

Sector	Competencia	Norma soporte
Cultura	Establecer en favor de la mujer cabeza de familia o de quienes de ella dependen: a. Acceso preferencial a los servicios educativos. b. Servicio básico de textos y apoyo educativo a las entidades de economía solidaria integradas en su mayoría por mujeres cabeza de familia.	Ley 82 de 1993, art. 9
	Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural.	Ley 715 de 2001, arts. 74.13 y 76.8.1 Ley 1098 de 2006, art. 41, numeral 11
	Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado. Así mismo, establecer convenios con universidades y centros culturales para la misma finalidad.	Ley 397 de 1997, art. 29
	Promover la participación comunitaria, la cultura de derechos humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.	Ley 1551 de 2012, art. 6, numeral 5
Deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre	Propiciar el desarrollo de la educación extraescolar de la niñez y de la juventud.	Ley 181 de 1995, art. 9

Sector	Competencia	Norma soporte
	<p>Acceso y gratuidad en educación preescolar, básica y media, y atención y orientación para selección, admisión, matrícula y financiación en educación superior (población víctima).</p>	<p>Decreto 4800 de 2011, art. 122, numeral 6 Ley 1448 de 2011, art. 122, numeral 6</p>
	<p>Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.</p>	<p>Ley 715 de 2001, título 2, cap. 1, art. 7.1</p>
<p>Educación</p>	<p>Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional:</p> <p>a) Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.</p> <p>b) Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar de forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de estos.</p> <p>c) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia.</p> <p>d) Designar la supervisión, y en caso necesario la interventoría técnica, en los contratos que suscriba, para el adecuado seguimiento y verificación de su ejecución, así como adoptar las acciones y medidas que le otorga la ley como contratante y ordenador del gasto para garantizar el adecuado y oportuno cumplimiento de estos, del programa y de los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional para el PAE, en su jurisdicción.</p>	<p>Decreto 1852 de 2015, art. 2.3.10.4.3.10</p>

Sector	Competencia	Norma soporte
Educación	Garantizar el servicio de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2, parágrafo 2.o de la Ley 715, sin detrimento de los que destina el Ministerio de Educación Nacional.	Ley 715 de 2001, art. 76.17
	Garantizar que los establecimientos educativos de su jurisdicción cuenten con la infraestructura adecuada.	Decreto 1852 de 2015, art. 2.3.10.4.3.14 Decreto 1075 de 2015, art. 2.3.10.4.3
	Prestar el servicio de alimentación escolar.	Decreto 1075 de 2015, art. 2.3.10.4.3, numeral 10
Inclusión social y reconciliación	Erradicar las peores formas de trabajo infantil, el trabajo de los niños y las niñas menores de 15 años, proteger a los adolescentes autorizados para trabajar, y garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo.	Ley 1098 de 2006, art. 41, numeral 32
	Garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia de este hecho.	Decreto 4800 de 2011, art. 102
	Prestar servicios a la primera infancia.	Ley 7 de 1979, art. 21
Justicia y del Derecho	Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana y promover la convivencia entre sus habitantes.	Ley 1551 de 2012, art. 6, numeral 4

Sector	Competencia	Norma soporte
Salud y protección social	Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.	Ley 715 de 2001, art. 44.13
	Promover, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.	Ley 1341 de 2009, art. 5
Trabajo	Promover el empleo y la protección a los desempleados.	Ley 715 de 2001, arts. 74.15 y 76.18
Vivienda, ciudad y territorio	Asegurar la atención de las necesidades básicas de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico de los asentamientos humanos de áreas urbanas de difícil gestión, y en zonas rurales.	Ley 1955 de 2019, subsección 5, art. 279
	Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio.	Constitución Política, art. 311 Ley 142 de 1994, art. 5.1
	Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción.	Ley 1551 de 2012, art. 6, numeral 19

Fuente: elaboración propia con base en la normativa nacional.

3.2 Priorización de inversiones

El informe de la Comisión del gasto y la inversión pública, creada en 2017, resaltó como uno de los principales problemas de la administración y la gestión del gasto público en Colombia:

La ausencia de mecanismos técnicos eficaces para priorizar la asignación del gasto público, asunto que obedece a la carencia de un sistema de clasificadores presupuestales moderno, que permita hacer presupuestos para cada programa y la subsiguiente evaluación y control durante la ejecución de los mismos; la reducida conexión entre las decisiones presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de los diferentes programas/proyectos; y las debilidades en los sistemas de información del gasto, sistemas asimétricos en su alcance y calidad, además de no estar integrados. (Comisión del gasto y la inversión pública, 2018, p. 18)

La priorización en sí misma es la capacidad de poder escoger los mejores proyectos de un conjunto amplio, de acuerdo con unos criterios preestablecidos, lo cual, a su vez, es uno de los fines centrales al elaborar el POAI.

En la práctica, la priorización podría dividirse en dos etapas. La primera es que los proyectos estén debidamente formulados y, en efecto, sean resultado de haber escogido la alternativa más adecuada para solucionar el problema o aprovechar la oportunidad que dio origen a este. Como mecanismo de filtro, se instauraron en la Ley 38 de 1989 y la Ley 152 de 1994 los bancos de programas y proyectos de inversión pública, previamente mencionados, los cuales deben registrar los proyectos considerados como viables en sus respectivas bases de datos.

La segunda etapa de la priorización es la comparación entre proyectos, para lo cual se han de utilizar criterios asociados a elementos externos a estos, ya que en la primera etapa se analiza el proyecto en sí, asumiendo que todos los proyectos a considerar son buenos, ya que, de ejecutarse, alcanzarían su objetivo eficientemente. Entre estos referentes se encuentran los PDT y las restricciones presupuestales. A continuación, se enlistan algunos de los referentes para la priorización entre proyectos:

- ★ **Relevancia sobre la estrategia de desarrollo.** La administración pública colombiana se caracteriza por tener un marco de planeación bastante robusto, el cual está precedido por el PDT, seguido por los planes sectoriales y los planes de acción de las entidades públicas. En todos estos instrumentos, los proyectos son el vehículo clave para alcanzar los objetivos perseguidos, razón por la cual, una buena priorización de inversiones parte de comprender muy bien cada uno de estos instrumentos y analizar cómo el proyecto aporta a sus objetivos. Es recomendable asociar los proyectos a los diferentes objetivos y metas de los planes, priorizándolos entre los que más aporten. Ordenar los potenciales proyectos de mayor a menor aporte, ayudará a ir identificando grupos de mayor prioridad.
- ★ **Restricciones presupuestales.** El marco fiscal de gasto, el marco de gasto de mediano plazo y las estimaciones de disponibilidad de recursos elaboradas como antesala para todo el ejercicio presupuestal, son el referente de disponibilidad de recursos sobre los cuales se ha de realizar la priorización presupuestal de inversiones.

- ★ En la administración pública la restricción presupuestal es, posiblemente, el principal o el único criterio que se utiliza para la priorización de inversiones. Sin embargo, hay varias formas de manejar esta restricción, por ejemplo: 1) distribuir el disponible para inversión en la mayor cantidad de proyectos posibles; 2) aplicar técnicas financieras (privadas) a fin de escoger el conjunto de proyectos con mayor tasa interna de retorno o relación costo-beneficio; y 3) priorizar entre los proyectos con mayor apalancamiento propio o independiente, premiando lo que se suele llamar la *gestión*.
- ★ **Capacidad institucional.** La disponibilidad de personal de las entidades ejecutoras y el acceso a tecnologías organizacionales y productivas suelen ser variables por considerar al momento de priorizar proyectos. Adquirir estas capacidades por lo general toma tiempo, motivo por el cual es prudente enlistar los proyectos en función de la demanda de nuevas capacidades.
- ★ **Economía política.** Los proyectos de inversión pública no son ajenos al entorno político y social en el que se realizan. Priorizar en función de su aporte para aliviar las tensiones políticas y sociales es un criterio válido. El uso de la inversión pública como un mecanismo para manejar la economía política ha sido estudiado recientemente, evidenciando una relación entre esta, la frecuencia de elecciones y la consolidación de ideologías políticas y partidistas (Gupta et ál., 2015).
- ★ **Compromisos adquiridos.** La priorización de las inversiones debe partir de la identificación de los recursos libres, para ser asignados, lo cual implica identificar los proyectos que están en ejecución y que requieren

recursos para alcanzar sus objetivos. Si bien varios de estos pueden haber hecho uso de la figura de *vigencias futuras*, es decir, un compromiso formal de usar recursos de otras vigencias; hay otros proyectos que, al margen de esta figura, están en ejecución e indudablemente han comprometido recursos de otras vigencias.

Consecuente con la necesidad de priorizar inversiones de manera reciente, Findeter, aplicando la metodología de análisis multicriterio (MCA), desarrolló una herramienta de priorización de proyectos, conocida como la *calculadora multicriterio*, que ayuda a priorizar los proyectos con base en cuatro grandes criterios: potencial económico, que incluye la generación de empleo; impacto social, centrado en la reducción de brechas; capacidad institucional e importancia estratégica; lo que corrobora la importancia de tener método y criterios para la priorización de las inversiones (Findeter, 2021).

En conclusión, no hay un único camino para priorizar las inversiones, sin embargo, es necesaria la priorización, por lo cual es recomendable que las administraciones territoriales identifiquen unos criterios y los apliquen, a fin de ordenar los proyectos sobre los cuales se asignan los limitados recursos de inversión de un periodo presupuestal.

3.3 Plan Operativo Anual de Inversiones

En concreto, el plan de inversiones sirve en el POAI para:

- ★ Identificar y analizar la selección de proyectos prioritarios y su justificación para la correcta asignación de los recursos del presupuesto de inversiones públicas y el cumplimiento de los objetivos estratégicos del PDT.
- ★ Observar la pertinencia de los proyectos teniendo en cuenta la relación del presupuesto de inversión con las proyecciones fiscales.
- ★ Monitorear los avances de los proyectos.

Para cumplir con estos objetivos, es recomendable que el POAI cuente con dos secciones: 1) el análisis macro de las inversiones, en el cual se analiza el comportamiento actual y esperado del portafolio de inversiones públicas en conjunto, en función de los objetivos económicos y sociales esperados; y 2) el listado de proyectos a ser considerados en el año fiscal objeto del plan de inversiones, con sus respectivas asignaciones anuales, entre otra información de coyuntura que se considere relevante.

Para la elaboración del POAI, la dependencia encargada debe tener presente los proyectos registrados en el banco de proyectos, así como el estado de avance de los proyectos en ejecución incluidos en las versiones anteriores del POAI y las proyecciones económicas que elabore la dirección de presupuesto del municipio sobre la disponibilidad de recursos.

El proceso de elaboración del POAI se puede dividir en al menos seis (6) pasos, los cuales suelen estar definidos y asociados a un calendario específico por un acuerdo municipal,

conocido como el Estatuto de Presupuesto Municipal. Estos pasos son:

1. **Actualización y preparación de los proyectos ante el banco de proyectos:** esta tarea es elaborada por parte de cada una de las dependencias responsables de los proyectos, y se debe desarrollar entre enero y junio del año anterior a la vigencia presupuestal que se espera programar.
2. **Emisión de los Lineamientos Generales de Política de Inversión Pública:** este documento debe contener los lineamientos que deberán seguir las entidades para priorizar las inversiones a presentar. Considerando que esta información será útil para la actualización y preparación de los proyectos, es recomendable que esté disponible, a más tardar, al finalizar el primer trimestre del año (abril).
3. **Envío de proyectos y anteproyecto del plan de inversiones:** con base en los criterios de priorización definidos, los sectores deben enviar su propuesta de anteproyecto del plan de inversiones a la oficina de planeación del municipio. Esta información será la base para la elaboración del POAI. Es recomendable que estos anteproyectos estén como máximo para el mes de julio.
4. **Discusiones presupuestarias:** como paso previo a la consolidación del proyecto del POAI, las oficinas de planeación y presupuesto del municipio deberían discutir con las diferentes dependencias sus anteproyectos de plan de inversiones, a fin de entender criterios y lograr los ajustes necesarios. Según el calendario presupuestal, esta tarea se debe realizar en el mes de agosto.

5. **Elaboración del anteproyecto del POAI:** con base en los resultados de las discusiones presupuestarias, la oficina de planeación deberá elaborar una propuesta de POAI para ser sometida a aprobación del Consejo de Gobierno y el alcalde municipal.
6. **Envío del proyecto del POAI al Concejo Municipal:** los alcaldes municipales deben presentar el proyecto de presupuesto de la siguiente vigencia al Concejo Municipal, en una fecha específica, normalmente no más allá del 30 de septiembre, y en este se ha de incluir una sección específica para las inversiones, la cual es, en esencia, el POAI aprobado por el Consejo de Gobierno.



Ejemplo de proyectos sobre gestión migratoria en el POAI

Los proyectos para la gestión migratoria financiados con los recursos de los municipios, independientemente de la fuente, son pocos. Adicionalmente, la gestión de transparencia y publicación de estos son más bien limitadas. No obstante, en la ciudad de Cúcuta se encontraron dos proyectos, por ejemplo, sobre gestión migratoria en el POAI 2021 de la ciudad.

En la siguiente tabla se puede evidenciar que uno de estos va dirigido a la atención de estudiantes migrantes, y el otro a estrategias de fortalecimiento de los derechos humanos, cada uno con su línea estratégica, componente y programa, que se relacionan en el plan de desarrollo territorial, como: Cúcuta Educada, Cultural y Deportiva; y Entornos protectores para un territorio de paz. De igual forma, respecto a las finanzas territoriales, se referencia la fuente de ingresos, el presupuesto y la sección a la que pertenecen. En particular, estos son financiados con ingresos corrientes de libre destinación de la sección de inversión.

Tabla 2. Proyectos para la gestión migratoria en el POAI 2021 de Cúcuta

PROYECTO	FUENTE	PRESUPUESTO INICIAL	SECCIÓN	LÍNEA ESTRATÉGICA	COMPONENTE	PROGRAMA
Asistencia y atención de estudiantes migrantes que permanecen en el sistema educativo en el municipio de San José de Cúcuta	Ingresos corrientes de libre destinación	50 000 000.00	Inversión	Línea estratégica 2: Cúcuta Educativa, Cultural y Deportiva	5. Todos al Colegio	5.3 Colegios: territorios de paz, inclusión y cultura ciudadana
Elaboración de estrategias para fortalecer el respeto por los derechos humanos dentro del contexto migratorio en el municipio de San José de Cúcuta	Ingresos corrientes de libre destinación	40 306 451.00	Inversión	Línea estratégica 4: Entornos protectores para un territorio en paz	16. Cúcuta respeta los derechos humanos y otras formas de vida	16.1 Cúcuta: territorio protector y garante de los DD. HH.

Fuente: elaboración propia con datos de la Alcaldía de Cúcuta (2021).

Por último, también se encontró un proyecto dentro del POAI de Medellín para 2021, relacionado con el "Diseño e implementación de la política pública para migrantes en el municipio", por un valor de \$1100 millones, correspondiente al programa de "Alianzas Territoriales para la Gestión de la Migración Poblacional", del componente "Planeación, articulación y fortalecimiento territorial", de la línea estratégica de "Gobernanza y Gobernabilidad" del plan de desarrollo territorial. Este proyecto tiene como objetivo contribuir a la atención integral e integración social, económica y cultural de la población migrante, retornados y receptora, para la migración exitosa, ordenada y segura.

3.4 Programación de inversiones

En la programación presupuestal se establece el vínculo entre las necesidades y los recursos disponibles, teniendo en cuenta las prioridades identificadas en los planes, programas o proyectos. Esto se basa en el supuesto de que los recursos son limitados con relación a las necesidades existentes y, por lo tanto, este es un proceso para identificar fuentes de financiación y prever recursos y la asignación de estos según los criterios que se definan, ya sea por parte del Gobierno nacional, de los gobiernos territoriales o de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (DNP, 2016).

En el caso de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), la programación cuenta con dos fases: 1) en la que se aprueba la ley (bienal), la cual se detalla por cupos de cada asignación del sistema para cada entidad territorial y, 2) en la viabilidad, registro, priorización y aprobación de recursos que se realiza por las mismas entidades territoriales, con entidades del orden nacional como el Ministerio de Ambiente, por ejemplo, y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que utilizan una priorización por puntajes para la asignación de recursos, particularmente porque existe una alta demanda de proyectos y limitados recursos financieros (DNP, 2016).

De acuerdo con el artículo 109 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en la planificación presupuestaria de las unidades estructurales a nivel regional se deberá seguir lo dispuesto en esta ley, adecuándose a la organización, las normas constitucionales y las condiciones de cada unidad territorial; y quienes no hayan introducido este procedimiento al pueblo, al expedir estas normas, deberán aplicar esta ley. En este

sentido, el cronograma de planificación presupuestaria en este nivel de gobierno no corresponde estrictamente a las mismas fechas, sino que suele ser un cronograma indicativo basado en ciertas tendencias promedio (DNP, 2016).

3.5 Calendario presupuestal

El calendario presupuestal de un municipio hace referencia a las fechas definidas para efectos de la preparación, presentación y aprobación del presupuesto municipal. En la tabla adjunta se especifican las fechas máximas establecidas para cada uno de los pasos asociados a la programación presupuestal:

Tabla 3. Calendario indicativo de la elaboración del presupuesto en el nivel territorial

Proceso	PASOS PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO TERRITORIAL*	FECHAS
Programación	Formulación de parámetros económicos	15 de abril
	Elaboración del anteproyecto de ingresos	30 de abril
	Elaboración de anteproyecto de gastos y servicio de la deuda	10 de mayo
	Sectorización de la cuota de funcionamiento	3 de mayo
	Comunicación de los parámetros, formatos, cuotas y cronogramas a las dependencias y órganos para la preparación de sus anteproyectos	30 de mayo
	Elaboración de los anteproyectos de funcionamiento y servicio de la deuda	30 de julio
	Consolidación del proyecto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda	1-30 de agosto
	Consolidación del componente de inversión al proyecto de presupuesto municipal	30 de agosto a 15 de septiembre
	Formulación de las disposiciones generales	15 de septiembre

Proceso	PASOS PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO TERRITORIAL*	FECHAS
	Presentación proyecto de presupuesto al alcalde	30 de septiembre
Estudio y aprobación	Devolución de proyecto de presupuesto al área de Hacienda	10 de octubre
	Elaboración de ajustes recomendados	20 de octubre
	Preparación de los anexos e información complementaria al proyecto de presupuesto	25 de octubre
	Presentación del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal	1 de noviembre
	Expedición de Decreto	

Fuente: DNP (2016, p. 28).

Es vital tener este aspecto en cuenta de cara a la planeación municipal, que se debe realizar en las fechas previamente establecidas, para que las entidades territoriales puedan cumplir con los parámetros establecidos en la planeación estratégica.

* Para el caso de los departamentos y de los municipios de categorías especial, primera y segunda, las actividades y los términos corresponderán a los establecidos en las disposiciones orgánicas de presupuesto adoptadas por la entidad territorial y en las orientaciones y lineamientos contemplados en los respectivos manuales de programación presupuestal elaborados por el departamento, distrito o municipio. Los departamentos también, según la definición de sus manuales de programación, siguen en términos generales estos pasos y fechas.



4 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE INVERSIONES

Una vez aprobado el presupuesto municipal e iniciada la vigencia fiscal (1 de enero), se puede iniciar la ejecución de los proyectos incluidos en el POAI. Para esto, cada una de las dependencias responsables deben elaborar su correspondiente Plan Indicativo, el cual le informa a la oficina de presupuesto del municipio cuál es la necesidad de recursos y metas esperadas, y esta, de manera consecuente y considerando la disponibilidad de recursos, elaborará el Plan Anual de Caja (PAC). En algunos escenarios, dependiendo la fuente, habrá que expedir actos administrativos de incorporación de recursos, registros presupuestales, y demás procesos que se relacionan en los sistemas como el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR).

Con estos instrumentos, presupuesto, plan indicativo y PAC, las entidades pueden comenzar a realizar los procesos propios de la ejecución de recursos, que, para el caso de inversiones, se asocian al macroproceso de contratación, el cual comprende etapas precontractuales, como la elaboración de los términos de referencia, y la contractual como tal, la cual va desde la formalización del contrato hasta su liquidación.

Sin el ánimo de reemplazar el manual de contratación de cada municipio, se resaltan los siguientes momentos de interés para la gerencia integral del POAI:

- ★ **Elaboración de los términos de referencia o pliegos de contratación.** Consiste en la preparación de una guía de requerimientos que deben cumplir los oferentes de servicios o productos para alcanzar los objetivos definidos por el proyecto para uno u otro tema. En los términos de referencia se deben enfatizar tanto las características del contratista, como las especificidades del producto o servicio requerido.
- ★ **Solicitud de la disponibilidad presupuestal.** Como paso previo para abrir una licitación o invitación a prestar servicios en un municipio, independiente del tipo de contratación, se requiere tener la certeza que existen los recursos para este fin. Pensando en esto se creó el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), que es expedido por la oficina de presupuesto, siempre que exista un rubro en presupuesto debidamente apropiado con recursos, que pueda ser usado para el fin que se desea contratar. Es indispensable que el CDP se expida en función de la fuente de los recursos, es decir, siguiendo los procesos propios para el PGN, regalías o recursos propios, dado que de expedirse un CDP sin considerar la fuente de inversión correcta podrían presentarse afectaciones contrarias al PAC.

En caso de que la necesidad de recursos supere la apropiación inicial, existen posibilidades presupuestales para cubrir estos faltantes, entre estas, adiciones, traslados o

la unión de varios rubros, siempre que sean compatibles. Como nota a la expedición del CDP, debe tenerse presente que las administraciones de presupuesto suelen tener presente el PAC, a fin de no expedir CDP que, una vez en ejecución, superen los montos disponibles de caja para los meses de ejecución. De realizarse una afectación presupuestal o financiera contraria, es indispensable realizar la actualización del PAC con el área encargada.

- ★ **Apertura del proceso de contratación**¹. Una vez se cuente con los términos de referencia, el CDP, y el Registro Presupuestal (RP), el ente territorial puede iniciar el proceso de invitación de proponentes para la prestación del servicio. Esta convocatoria puede darse de diferentes formas y medios, sin embargo, lo más recomendable es que se abra y se divulgue en medios de gran circulación.
- ★ **Evaluación de propuestas**. Después de un tiempo prudencial, normalmente 30 días calendario, los proponentes deben presentar sus propuestas económicas y técnicas, las cuales deben ser analizadas y evaluadas por un comité evaluador idóneo para este fin. Este comité tendrá la responsabilidad de revisar y calificar las propuestas, para luego comparar sus resultados y escoger aquella que obtenga un mayor puntaje.
- ★ **Adjudicación**. Como resultado de la comparación de resultados de las propuestas, el comité evaluador informará a la entidad contratante la opción ganadora, con

1 Nótese que se está usando contratación como un término genérico asociado a iniciar la selección del equipo de trabajo del proyecto y la asignación de tareas.

lo cual esta procederá a contactar e informar a la firma contratista, a fin de iniciar el contrato. Es recomendable que este proceso de adjudicación sea lo más público posible, buscando evitar suspicacias, en especial con los proponentes no seleccionados.

- ★ **Acta de inicio y plan de trabajo.** Adjudicado el contrato, se debe firmar un acta de inicio en los casos que aplique, así como elaborar un plan de trabajo específico, el cual servirá de base para el seguimiento al desarrollo del contrato y, por ende, de la prestación del bien o servicio contratado.
- ★ **Seguimiento.** Una vez los contratos adjudicados en el marco del proyecto definan sus correspondientes planes de trabajo, el equipo supervisor del proyecto debe estar haciéndole seguimiento a estos. Los resultados de cada una de las visitas e informes de seguimiento deben quedar consignados en la memoria del proyecto. Esa información compilada para todos los proyectos debe ser monitoreada periódicamente por la gerencia del POAI, con el fin de conocer el nivel de avance conjunto del plan de inversiones.

Es recomendable que este seguimiento se centre en los avances asociados a los indicadores de producto definidos en los proyectos, y con una periodicidad trimestral. También es recomendable, a fin de evitar que el seguimiento se convierta en un intercambio de historias e interpretaciones, que se elaboré un tablero de control con las metas parciales de los productos asociados al proyecto, verificando previamente que exista la relación contractual para su avance.

- ★ **Recepción de productos.** Como resultado del desarrollo de los contratos asociados a los proyectos, los contratistas deben, según su cronograma, entregar los bienes y servicios objeto de sus contratos. La recepción de cada uno de estos debe ser un hito que se recoja en el esquema de seguimiento al POAI.

Desde el punto de vista contractual, la recepción y posterior aceptación de estos productos es lo que da origen a la calificación contable de devengado, estado previo al pago. Por ende, desde el momento en que se califique como devengado, ya se puede afirmar formalmente que el recurso asociado se ha ejecutado.

Por lo tanto, para efectos de hacerle gerencia al POAI es importante diferenciar, en cada proyecto, los recursos apropiados, comprometidos y devengados, siendo los últimos los que deberían tenerse presente para los cálculos del nivel de ejecución financiera.



5 EVALUACIÓN DE INVERSIONES

Evaluar la predictibilidad y efectividad del POAI es una buena práctica, aunque poco usada en el contexto colombiano, que ha de servir como base para futuras inversiones y elaboración de futuros POAI. Para esto, es importante diferenciar entre la evaluación a los proyectos y las evaluaciones al objetivo del POAI y a este instrumento como tal.

La evaluación a los proyectos incluidos en el POAI es una buena práctica en la que se analiza el nivel de cumplimiento del objetivo perseguido por cada uno de los proyectos. Los resultados de esta evaluación, a pesar de ser muy útil para conocer el resultado de esas inversiones en particular, no permite ver el conjunto de las inversiones incluidas en el POAI, por lo que es necesario otro tipo de evaluación.

Evaluar el POAI es de utilidad para analizar si el objetivo perseguido con el conjunto de proyectos y, por ende, con el rol esperado de la inversión pública, se cumple o no. Para esto, es importante referirse a la parte estratégica del POAI²

2 Vale la pena recordar que el POAI debe tener cuatro componentes: 1) la parte estratégica; 2) los proyectos de inversión; 3) los recursos financieros y 4) las dependencias responsables, como se definió en el Kit Financiero del DNP en 2015.

en la cual se espera que se haya definido el objetivo esperado con el plan como un todo.

Como se presentó en la primera sección de este documento, la inversión pública debe tener un rol definido, el cual, seguramente, se debió consignar en el plan territorial de desarrollo y en la parte estratégica del POAI. Ante la ausencia de estas referencias, sería bueno que el gerente del POAI, haciendo uso de algunas herramientas econométricas, al menos trate de estimar el efecto que una inyección económica similar al valor total que este puede tener sobre el PIB departamental o el cálculo del valor agregado municipal.

El otro tipo de evaluación que se debería hacer está asociado a una evaluación de procesos, en la que se analice el instrumento POAI como tal y su elaboración. Esta evaluación ha de responder al menos dos grandes preguntas: manejo del tiempo en su elaboración y predictibilidad del ejercicio (que tan cercano a la realidad terminó siendo el POAI), lo que permite mejorar el ejercicio para futuros ciclos de inversión.

Impactos de la migración en las finanzas territoriales en Colombia



La migración de venezolanos a Colombia genera fuertes presiones sobre las finanzas del Estado y de las entidades territoriales, según el CONPES 3950, Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, se estima que la oferta de bienes y servicios en salud, educación, saneamiento y agua potable, entre otras necesidades, puede costar hasta \$422 779 millones en un horizonte de tres años. No obstante, en el diagnóstico de las finanzas territoriales para la gestión migratoria, desarrollado dentro del proyecto con USAID, se encontró que el gasto de la población migrante a 2021 puede representar el 5,8 % del gasto de Medellín, del 5,3 % de Cartagena, y del 2 % de Santa Marta, es decir, desde que inició la crisis en 2015 a 2021, únicamente estas tres ciudades requirieron más de \$705 711 millones para la atención al migrante.

En este orden de ideas, es coherente lo mencionado por Traettino (2022), ya que indica la importancia de estudiar las formas en que los municipios financiaron el gasto de atención al migrante, en particular porque existe un mayor nivel de autonomía por parte de aquellos municipios que tienen mayor capacidad para aumentar sus recursos propios, pues las transferencias del nivel central no consideran la población migrante que llega a los territorios. En efecto, se puede evidenciar que el impacto del gasto en función de los servicios básicos sujetos a transferencias del nivel central, como educación, agua y saneamiento básico, no fue representativo.

No obstante, en síntesis, Traettino (2022) menciona que los ingresos propios siguen estando restringidos por dinámicas propias del recaudo de los impuestos como el predial, industria y comercio,

entre otros, lo que obligó a municipios a una reestructuración del gasto público, principalmente sujeto a una discrecionalidad de los mandatarios locales respecto al direccionamiento de este gasto, lo cual también considera un sentimiento que prevalece en los connacionales sobre la población migrante. En resultado, se identifica que los ingresos propios pueden ser una fuente para aumentar el gasto, pero la reestructuración del gasto puede ser primordial, según discrecionalidad del alcalde, para atender de forma prioritaria a la población, mientras se hacen cambios estructurales en la distribución de recursos sujetos a transferencia o se realizan acciones para mejorar el recaudo de recursos propios.





6 FUENTES DE FINANCIACIÓN

Las fuentes de inversión pública en el país se caracterizan por los principios de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, sostenibilidad y estabilidad fiscal, y coherencia macroeconómica. Según el Sistema Presupuestal Territorial del DNP (2017), las entidades territoriales tienen tres grandes fuentes de ingresos: 1) los propios, 2) del Sistema General de Participaciones (SGP), y 3) del Sistema General de Regalías, aunque este último es la principal fuente de inversión, dado que los dos primeros tienen características de inflexibilidad y destinación específica.

Adicionalmente, en virtud del CONPES 3751 de 2013, que da los argumentos de política para crear, entre otras cosas relacionadas con la inversión pública, la Plataforma Integrada de Inversiones Públicas (PIIP); se deberán considerar primordialmente tres fuentes de inversión: 1) el Presupuesto General de la Nación (PGN), 2) el Sistema General de Participaciones (SGP), y 3) el Sistema General de Regalías. Pero desde el enfoque territorial, el primero no es válido a menos que sea por transferencias y, en consecuencia, haría falta la consideración de los ingresos propios de las entidades

territoriales a raíz de impuestos como el predial, el de industria y comercio, y el de sobretasa a la gasolina.

Tabla 4. Estructura del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

Parte estratégica de los proyectos de inversión	Fuentes de financiamiento	Responsables
Código del programa	Recursos propios	Dependencia
Programa	SGP Alimentación escolar	Responsables
Descripción de la meta de resultado directo	SGP Cultura	
Código de la meta de resultado	SGP Deporte	
Código del proyecto BPIM	SGP Educación	
Proyecto	SGP Libre destinación 42 % municipios 4°, 5°, y 6° categoría	
Objetivo	SGP Libre inversión	
Descripción de la meta de producto	SGP Municipios ribereños	
Meta de la vigencia	SGP Salud	
Sector FUTX	Regalías	
Código del sector FUT	Cofinanciación con el departamento	
	Cofinanciación con la nación	
	Crédito	
	Otro	
	Total	

Fuente: DNP (2017, p. 48).





7 CONSIDERACIÓN FINAL

A lo largo del presente documento se procuró dejar en evidencia la necesidad de generar acciones planificadas y bien gestionadas, como dicta la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente para los asuntos migratorios, denotando que la base de una buena ejecución, tanto estratégica como presupuestal, radica en seguir el paso a paso descrito en este texto.

Los asuntos migratorios son un tema relativamente nuevo que empieza a ser parte primordial de la agenda pública tanto nacional como local, sin embargo, aún no hace parte de la planeación territorial del más del 40 % de los municipios de Colombia, como se evidenció en el mapa de la figura 1, hecho que limita la generación de proyectos que involucren a la población migrante más allá de una medida de emergencia.

En este sentido, la principal invitación que se realiza con este texto es a que las entidades territoriales contemplen la migración como un hecho que llegó para quedarse y que hace parte del desarrollo local, pues su buena gestión y su inclusión dentro de los proyectos a desarrollarse a nivel territorial derivarán en un aumento en el desarrollo de los municipios, tanto económico como social e, incluso, cultural. Sin embargo, llegar a estas metas requiere de acciones

coordinadas que, por ahora, están en cabeza exclusiva de los entes territoriales.

La inclusión de proyectos sociales que procuren la integración socioeconómica de la población migrante en los POAI permitirá la gestión a mediano y largo plazo de los propios medios de vida de estas personas, y superará la etapa de atención y asistencia que se ha puesto como meta el Gobierno nacional tras la expedición del CONPES 4100 de 2022.

Es en este momento, y año a año, la oportunidad de gestionar la migración desde sus diversas dimensiones de manera segura, ordenada y regular, de cara al cumplimiento y garantía de los derechos humanos de la población migrante.



Alcalde de Pitalito – Huila



8 REFERENCIAS

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.

Alcaldía de Cúcuta. (2021). *POAI 2021*. Alcaldía de Cúcuta.

Alcaldía de Medellín. (2020). *Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023*. Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Santa Marta. (2020). *Santa Marta Corazón de Cambio. Plan de Desarrollo 2020-2023*. Alcaldía de Santa Marta.

Álvarez, L. E. (2021). *Evaluación del Sistema General de Regalías en el bienestar social*. Departamento Nacional de Planeación.

Anderson, E., Renzio, P. y Levy, S. (2006). *The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods*. Overseas Development Institute.

Arbeláez, M. (1989). Aportes del nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto. *Coyuntura Económica*, 19(4), 115-128.

- Aschauer, D. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0)
- Aschauer, D. (2000). Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance, and Efficiency. *Economic Development and Cultural Change*, 48(2), 391-406. <https://doi.org/10.1086/452464>
- Audretsch, D. B. y Thurik, A. R. (2004). A model of the entrepreneurial economy. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 2(2), 143-166.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1991). Convergence Across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991(1), 107-182. <https://doi.org/10.2307/2534639>
- Colombia. Ley 1151 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. D.O. núm. 48 483.
- Colombia. Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. D.O. núm. 41 377.
- Colombia. Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación

de los servicios de educación y salud, entre otros. Diciembre 21 de 2001. D.O. núm. 44 654.

Colombia. Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Julio 9 de 2003. D.O. núm. 45 243.

Comisión del gasto y la inversión pública. (2018). *Informe final*. Fedesarrollo.

Corte Constitucional de Colombia [C.C.], abril 14, 2021, M.P.: C. Pardo Schlesinger, Sentencia T-090/21, [Col.].

Corte Constitucional de Colombia [C.C.], septiembre 26, 2005, M.P.: H. A. Sierra Porto, Sentencia C-983/05, [Col.].

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA). (2020). Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020. En Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Portal de datos mundiales sobre migración*. https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales*. DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Gestión Presupuestal de la inversión pública*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Manual de clasificación programático del gasto público*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022a). *Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país* (Documento CONPES 4100). DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022b). *Catálogo de productos*. DNP.
- Devarajan, S., Swaroop, V. y Zou, H. F. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 37(2), 313-344. [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(96\)90039-2](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(96)90039-2)
- Dorado, D. (2022). *Lineamientos de política del SGR*. Gobernación SAI.
- Espinosa, S. (2009). Propuesta municipal de atención a migrantes internacionales. En N. Baca, F. Herrera y R. González (Coords.), *Migración democracia y desarrollo: La experiencia mexicana* (pp. 139-153). Instituto Electoral del Estado de México.

- Findeter. (2021, 8 de abril). *Nueva metodología para priorizar proyectos de acuerdo con su impacto social*. <https://www.findeter.gov.co/blog/planear-el-territorio/nueva-metodologia-para-priorizar-proyectos-de-acuerdo-con-su-impacto-social>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*. FMI.
- Granados, L. U., Botero, D. I. y Uribe, M. J. (2017). *Los OCAD y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías*. Contraloría General de la República.
- Gupta, S., Liu, E. X. y Mulas-Granados, C. (2015). Política e inversión pública. *Finanzas y desarrollo*, 52(4), 42-45.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kotera, G. y Okada, K. (2017). How does democratization affect the composition of government expenditure? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 137, 145-159. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2017.03.004>
- León, G. y Benavides, H. (2015). Inversión pública en Colombia y sus efectos sobre el crecimiento y la convergencia departamental. *Dimensión Empresarial*, 13(1), 57-72. <https://doi.org/10.15665/rde.v13i1.338>

- Medaglia, A. y Sefair, J. (2009). Optimizando la planeación en el sector público. *EGOB: Revista de Asuntos Públicos*, 3, 44-49.
- Melo-Becerra, L. A., Otero-Cortes, A., Ramos-Forero, J. E. y Tribín, Uribe, A. M. (2020). Impacto fiscal de la migración venezolana. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 289. Banco de la República.
- Milbourne, R., Otto, G. y Voss, G. (2003). Public Investment and Economic Growth. *Applied Economics*, 35(5), 527-540. <https://doi.org/10.1080/0003684022000015883>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. (2019). *El Marco Fiscal de Mediano Plazo. Herramienta estratégica de planeación financiera en entidades territoriales*. MHCP y DNP.
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Inversión Pública más Eficiente en Colombia: Mejorar la Gobernanza Multinivel*. OCDE.
- Proyecto Integra. (2022). Guía n.º 4. Plan de acción de la mesa migratoria. En *Caja de herramientas para la conformación, fortalecimiento y operación de mesas migratorias*. USAID.

Reyes, J. P. (2018). *Guía para la planeación y ejecución de proyectos de inversión social* [tesis de pregrado, Universidad de los Andes]. <http://hdl.handle.net/1992/45559>

Traettino, S. (2022). *Migración forzada y finanzas públicas: Evidencias de los municipios en Colombia*. Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico.

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). (2021). *Manual de formulación de proyectos de inversión*. USPEC.



[G]