



REPÚBLICA DE COLOMBIA



UNIÓN EUROPEA

PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL

COMPONENTE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN MUNICIPAL Y
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

GUÍA PARA LA FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN – POAI

(Elaborado por Raúl Castro M.)

Bogotá, 2002



FEDERACIÓN COLOMBIANA DE
MUNICIPIOS



PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE
CAPACITACIÓN MUNICIPAL



ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



GUÍA PARA EL TALLER DE FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN – POAI

1. PRESENTACIÓN	3
2. OBJETIVO	5
3. METODOLOGÍA	5
4. CONTENIDO	5
a. Qué es?	5
b. Para qué sirve?	6
c. Componentes	6
Sector	6
Programa u operación	7
Proyectos o Acciones	7
Recursos (montos y fuentes de financiación)	7
5. Estructura del POAI	10
6. Procedimiento para la Elaboración del POAI	11



1. PRESENTACIÓN

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, está soportado por el convenio de financiación entre la Unión Europea y la República de Colombia firmado en febrero de 1998 (Col/B7-3010/IB/95/158), e inició actividades en febrero de 2.000 con un horizonte de ejecución de cuatro años a partir de dicho momento.

Así, el convenio nace como una alianza estratégica entre Colombia y la Unión Europea, con el propósito de contribuir a la preparación de los funcionarios municipales, comunidades y demás agentes del desarrollo territorial para asumir las responsabilidades asignadas por la Constitución de 1991 y, dotarlos de herramientas gerenciales, caso esta guía, necesarias para actuar en la nueva dinámica entre los gobiernos locales y la sociedad civil, afianzando el proceso de descentralización en marcha.

Es así como el Proyecto busca lograr el mejoramiento de la administración municipal; racionalizar la oferta de capacitación; mejorar la coordinación inter e intrainstitucional de capacitación e información armonizando demanda y oferta; mejorar las condiciones básicas de gestión, administración, institucionalización, y participación democrática; desarrollar el sistema de capacitación en las áreas de gestión local, administración de proyectos, finanzas municipales, gobernabilidad, normatividad y medio ambiente; mejorar el sistema de documentación e información municipal en todos los niveles; fomentar una participación equitativa en el proceso de descentralización y, considerar las formas asociativas a partir del análisis del territorio.

En este orden de ideas, es parte de la estrategia del proyecto capitalizar las experiencias, el intercambio y transferencia de conocimientos, metodologías e instrumentos generados por entidades públicas y privadas, así como por proyectos análogos con agencias de cooperación nacionales e internacionales. La posibilidad de profundizar y de generar sostenibilidad en el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal depende, entre otros factores, de éste intercambio.

Por todo lo anterior, el convenio definió los siguientes componentes, cada uno de los cuales determina una línea de acción encaminada a alcanzar los objetivos propuestos en el convenio:

- El Sistema Nacional de Capacitación Municipal continuada,
- Documentación e Información Municipal y Observatorio de Políticas Públicas Locales;
- Maestría en Desarrollo y Gestión Local;
- Fortalecimiento de la Federación Colombiana de Municipios.

Resultado de las actividades desarrolladas en cada componente, en especial el de Documentación e Información y OPPL y, recogiendo las experiencias en cada uno de los talleres realizados con los equipos de gobierno de los municipios en los cuales el Proyecto está realizando sus actividades, se construyeron una serie de documentos metodológicos los cuales se ponen a disposición de todos los entes locales.

Estos documentos llamados “Guías” están estructurados de tal forma que permitan a los interesados, generar procesos y procedimientos consistentes al interior de las



administraciones locales para construir instrumentos estratégicos que fortalezcan la toma de decisiones y, de esta forma, focalizar de manera óptima los proyectos que permitan la reactivación económica y social de las comunidades, estimulando su participación en la gestión pública.

Por lo tanto, las guías que se presentan a continuación constituyen herramientas gerenciales para los gobernantes municipales, sus equipos de gobierno, funcionarios y sociedad civil interesados en los temas de la gestión local. En éstas, además de contener aspectos metodológicos robustos para su formulación, se brindan los instrumentos para su operacionalización. El paquete de Guías están completamente interrelacionadas de tal forma que cada una se constituye en un prerrequisito para la otra, garantizando la implantación de procesos que con un énfasis en la práctica construya sentido de pertenencia y, por lo tanto, garantice sostenibilidad.

1. Guía de Conceptualización
2. Guía para la Armonización de los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal.
3. Guía para la Formulación del Plan de Acción Municipal.
4. **Guía para la Formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones.**
5. Guía para la Formulación de Indicadores.
6. Guía para la Formulación de Indicadores para el Seguimiento a la Gestión.
7. Guía para la Formulación de Indicadores de Evaluación de los Objetivos del Plan de Desarrollo.
8. Guía para la Caracterización de la Información Estratégica para la Gestión Municipal.
9. Guía para la Elaboración del Informe de Gestión Municipal.

Estas guías se ofrecen en las Escuelas de Gobierno apoyadas por el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación, a través de seminarios - taller a grupos de municipios de una misma región o departamento, complementado con un acompañamiento por parte de las gobernaciones y de la ESAP. Igualmente están disponibles en nuestro WebSite: www.sncm.org.co.

La Guía para la Formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones que corresponde a este documento, contiene los conceptos básicos y los componentes para el proceso de elaboración del plan operativo anual de inversiones.

Su objetivo es unificar, al interior de las Escuelas de Gobierno del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, los conceptos básicos que se utilizarán durante su proceso de elaboración, de tal forma que la acción municipal esté acompañada adecuadamente de los recursos que se requieren para su ejecución.



2. OBJETIVO

Brindar los lineamientos metodológicos para que el Comité Operativo del Observatorio de Políticas Públicas Locales apoye a los equipos de gobierno municipales y a los Alcaldes en el proceso de formulación del Plan Operativo Anual de Inversión - POAI –.

3. METODOLOGÍA

Este taller se desarrolla en una sesión de trabajo¹. No obstante el número de sesiones requeridas en los casos específicos depende de las características de los insumos que se emplearán y del ritmo con el que avance el proceso de especificación de los elementos que componen el POAI.

El taller se destina a presentar los elementos centrales que componen el POAI e identificar con los participantes los elementos clave que componen dicho Plan, con el fin de estructurar las matrices requeridas para su elaboración. Los componentes de estas matrices se concertan con el equipo de trabajo, de acuerdo con la estructura técnica prevista para los mismos.

El trabajo se realiza en grupos de trabajo conformados por tres (3) o cuatro (4) municipios, en los que se hace la discusión pertinente y se obtienen como productos las matrices consolidadas de POAI para cada uno de los municipios participantes. Finalmente, se presenta en plenaria el resultado del ejercicio y se resuelven las inquietudes presentadas.

Para el logro de los propósitos, cada municipio presenta su POAI respectivo ante el grupo de municipios. Los asistentes se organizan en una mesa redonda, de manera que todos logran conocimiento de los POAI de los otros municipios de la subregión o asociación y tienen la posibilidad de participar y hacer sugerencias para garantizar la coherencia y pertinencia de dichos planes.

4. CONTENIDO

a. Qué es²?

Es el instrumento mediante el cual se concretan las inversiones del Plan de Desarrollo y de los Planes de Acción, de acuerdo con la estructura de financiación del Plan financiero. En el POAI se realiza la anualización para una vigencia fiscal de las inversiones del corto y mediano plazo, contenidas en el Plan de Desarrollo

¹ Cada sesión de trabajo corresponde a una jornada de 1 día en el horario de 8 AM – 5 PM.

² Fuente: “Gestión Presupuestal Municipal”. Castro, F. Mauricio. Escuela Superior de Administración pública – ESAP – Proyecto Capacitación Municipal – SNCM. Bogotá, D.C., Octubre 2000.



Municipal. Por consiguiente, debe contener los Programas y Proyectos a ejecutar durante la vigencia fiscal.

b. Para qué sirve?

El POAI es la base de recursos que soporta los planes de acción contemplados en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994. Este Plan facilita el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos que se van a ejecutar, y permite observar el nivel de cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo en relación con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De esta manera, el alcalde podrá revisar este instrumento y autoevaluar su acción, para adoptar los correctivos necesarios en el transcurso de la vigencia.

Del Plan de Acción, aprobado en consejo de gobierno, se deriva el proyecto de Presupuesto y el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI-, en el cual se relacionan los proyectos y/o acciones seleccionados por la administración para dar cumplimiento a determinadas metas. Es importante aclarar que los proyectos incluidos en el POAI para ser ejecutados en una vigencia fiscal, pueden corresponder a proyectos nuevos o a proyectos que se vienen ejecutando y que requieren apropiación presupuestal adicional para su terminación y operación.

Una vez aprobado el POAI y el Presupuesto por la Asamblea Departamental o Concejo Municipal y registrados los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos respectivo, la administración debe emprender la ejecución de su plan de acción. Para esto debe formular, en primer lugar, el Plan Anual Mensualizado de Caja - PAC- con el fin de definir el monto máximo mensual de fondos disponibles.

c. Componentes

El POAI debe ser coherente con el Plan de Acción, y se estructura como una matriz compuesta por los siguientes elementos: Sectores³, Programas, Proyectos y Recursos (monto y fuente de financiación), debidamente programados para una vigencia fiscal. Estas variables se estructuran en una matriz de POAI, y al final de la misma aparecen los subtotales por Programa, Sector y el total del Municipio por fuente de financiación.

En las columnas de la matriz aparecen las siguientes variables:

Sector

Es la unidad de análisis que se refiere a una temática general del plan de Desarrollo, tal como Infraestructura, Agua potable y saneamiento básico, Educación, Salud.

³ En la metodología de Planeación Estratégica Situacional – PES, se puede asimilar el concepto de problema a sector o sectores; Operación a programa; y Acción a proyectos.



Programa u operación

Es un conjunto coherente y sistemático de proyectos agrupados y orientados a la solución de un problema.

Proyectos o Acciones

Son un conjunto de actividades tendientes a alcanzar objetivos específicos que contribuyen al logro de un objetivo de desarrollo, en un periodo de tiempo determinado, con unos insumos y costos definidos⁴.

Recursos (montos y fuentes de financiación)

Los recursos de tipo económico – financiero deben ser estimados de acuerdo a los estudios que previamente se han realizado para los diferentes proyectos de inversión. De igual manera, los recursos deben tener identificadas las fuentes de financiación con el propósito de determinar los porcentajes de financiación en los diferentes sectores.

Los recursos se pueden clasificar en: Recursos propios, recursos del Sistema General de Participaciones⁵; Regalías y contribuciones; Recursos de crédito para la vigencia fiscal; Cofinanciación; Otros (pueden ser recursos aportados por la comunidad, donaciones, entre otros).

⁴ Cooperación Técnica Internacional. “Manual Metodológico para la presentación de proyectos”. DNP, octubre 1996.

⁵ Ley 715 del 21 de diciembre de 2001.



i. Recursos Propios⁶

ORIGEN	OBJETO
Impuesto PREDIAL	Financiar subsector de servicios públicos. Corporación Autónoma Regional
Juegos de Azar	Fondo Local o Distrital de Salud
Contribución Valorización	Obras de interés público
Contribución Desarrollo Municipal	- Compra de predios o inmuebles - Financiación ejecución planes y programas de vivienda de interés social. - Ejecución de obras - Suscripción de bonos o títulos para vivienda.
Sobretasa combustible	Fondo de mantenimiento y construcción de vías, proyectos de transporte masivo.
Multas o penas pecuniarias	Corporaciones Autónomas Regionales
Impuesto Espectáculos Públicos	Construcción, administración, mantenimiento y adecuación de escenarios deportivos.
Transferencias sector eléctrico	Para obras del Plan de Desarrollo, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental

ii. Recursos del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001)⁷

SECTORES	OBJETO	CRITERIOS	PORCENTAJE
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	Garantizar el servicio de restaurante escolar	Programación con rectores y directores de instituciones educativas. Se distribuyen conforme a fórmula de propósito general	0.5%
EDUCACION	- Aportes - Prestación del servicio (directo o contratado)	Municipios certificados: directamente Municipios No certificados: lo asume el Departamento. - Población atendida - Población por atender en condiciones de eficiencia - Equidad	100%

⁶ Fuente: "Bases para la gestión presupuestal municipal". DNP – Unidad de Desarrollo Territorial. Bogotá, 1997.

⁷ Fuente: Ley 715 del 21 de diciembre de 2001.



SALUD	Régimen Subsidiado (Demanda)	Población pobre por vigencia atendida anterior.	Recursos de acuerdo a la demanda
	Prestación de Servicios (oferta)	Población pobre por atender	59% Departamentos (2° y 3° nivel) 41% Municipios (1° nivel)
	Salud Pública (PAB)	Población por atender	40%
		Equidad	50%
		Eficiencia Administrativa	10%
PROPÓSITO GENERAL	- Agua potable y saneamiento básico	Libre destinación: municipios de 4ª, 5ª, 6ª, hasta 28% para gastos de funcionamiento.	41%
	- Deporte		7%
	- Cultura		3%
	- Otros sectores	72% restante para competencias de Ley. Forzosa inversión: municipios de 1ª, 2ª, 3ª categoría.	49% libre inversión

iii. Regalías y contribuciones⁸

CARACTERISTICA	ASIGNACION	OBJETO
Municipios productores y portuarios	100%	Proyectos de desarrollo municipal del PDM (saneamiento ambiental e infraestructura de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado)
Municipios que no alcancen coberturas mínimas en dichos sectores	80% del total de regalías	Sectores definidos anteriormente
Municipios que administran recursos de Resguardos indígenas		Proyectos de promoción de minería. Protección del medio ambiente Proyectos regionales definidos por el departamento o territorio indígena.

⁸ Ibid.



iv. Recursos de Crédito⁹

CARACTERISTICA	OBJETO
Operaciones de crédito generales	Gastos de inversión
Créditos de corto plazo	Otros gastos
Otros créditos	Refinanciación de deuda vigente
	Indemnización de personal en procesos de reducción de planta
Pignoración de rentas de inversión	Inversión en servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes.

v. Recursos de Cofinanciación

Son aquellos recursos de diferentes entidades o instituciones que convergen en una bolsa común con el fin de ser aplicados a un proyecto de inversión con unos propósitos concertados y definidos previamente. Se deben tener en cuenta las destinaciones y condiciones establecidas en los convenios suscritos para el efecto.

5. Estructura del POAI

De acuerdo con la metodología del DNP¹⁰, se propone estructurar el POAI en dos partes: una **parte general**, en la cual se incluye un resumen de la asignación de acuerdo con el Sistema General de Participaciones – SGP (Ley 715 de 2001) por sectores; y una **parte sectorial**, en la cual se describen las inversiones por sectores.

a) Parte General

- Resumen de asignación del SGP (Ley 715/2001)

El objeto de esta desagregación consiste en dar cumplimiento a los requerimientos de Ley de los diferentes porcentajes y asignaciones obligatorias a las diferentes programas y sectores.

b) Parte Sectorial

En esta parte se busca desagregar la información de la inversión sectorial, por programas y proyectos.

⁹ Ibíd. Con base en la Ley 358 de 1997

¹⁰ Ibíd.



6. Procedimiento para la Elaboración del POAI

La entidad territorial debe preparar el POAI de acuerdo con los siguientes procedimientos:

- Revisar el Plan Financiero, para lo que se debe tener en cuenta lo siguiente:
- Establecer los requerimientos financieros, técnicos, materiales y humanos de cada proyecto.
- Priorizar las inversiones establecidas en el Plan de Desarrollo, de acuerdo con los recursos de la vigencia fiscal que se programa.
- Utilizar como base el Plan de Acción.
- Construir la matriz con la parte general, especificando el resumen de la asignación de recursos del SGP.
- Construir la matriz con la parte sectorial, desagregada por programas y proyectos.

PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN - POAI
RESUMEN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES – SGP
MUNICIPIO -----
VIGENCIA 2002

SECTORES	OBJETO		MONTO DE RECURSOS (\$)
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	Servicio de restaurante		
EDUCACION	Aportes		
	Prestación de Servicios		
	TOTAL EDUCACIÓN		
SALUD	Demanda	Continuación	
		Ampliación	
	Oferta	Nivel 1	
		Nivel 2	
		Administra	
	Salud Pública		
	TOTAL SALUD		
PROPÓSITO GENERAL	Agua potable y Saneamiento Básico		
	Deporte		
	Cultura		
	Otros Sectores		
	TOTAL PROPÓSITO GENERAL		
T O T A L SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP			



**PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN
INVERSIÓN SECTORIAL
MUNICIPIO -----
VIGENCIA 2002**

SECTOR	PROGRAMA	PROYECTO	MONTO DE RECURSOS Y FUENTES DE FINANCIACION					TOTAL PRESUPUES TO
			PROPIOS	SGP	REGALIAS Y CONTRIBUCIONES	CREDITO	COFINANCIACION	
		SUBTOTAL PROGRAMA						
		SUBTOTAL SECTOR 1						
		SUBTOTAL PROGRAMA						
		SUBTOTAL SECTOR 2						
		TOTAL MUNICIPIO						