ISSN 2248-6259 11

Guías para la Gestión Pública Territorial

Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados

Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja

DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Guías para la gestión pública territorial
No. 11
ISSN 2248-6259

Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja

© Departamento Nacional de Planeación
Bogotá, D. C., Colombia, 2012

Esta guía se elaboró con base en la revisión y actualización de la guía "Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja" publicada por el DNP en el año 2007

Coordinación editorial

Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Grupo de Gestión Pública Territorial
Maritza Pomares Quimbaya
Alfredo Javier Rosero Vera
Jaime Alonso Osorio Usuga

Grupo de Análisis al Financiamiento
del Desarrollo Territorial
William Augusto Jiménez Santa
José Lenin Galindo

Versión digital
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Impreso y hecho en Colombia
Printed in Colombia

Dirección General
Mauricio Santa María Salamanca

Subdirección General
Paula Ximena Acosta Márquez

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Grupo de Gestión Pública Territorial
Maritza Pomares Quimbaya
Alfredo Javier Rosero Vera
Beatriz Gómez Ochoa
Edgar Alberto Simbaqueba
Ingrith Carolyna Leon Sanchez
Jaime Alonso Osorio
José Oswaldo Espinosa
Norma Juliana Delgado
Rafael Alberto Cerón

Grupo de Análisis al Financiamiento
del Desarrollo Territorial
William Augusto Jiménez Santa
José Lenin Galindo

Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 No. 13-19
Bogotá, D. C., Colombia
PBX: (+57 1) 3815000

www.dnp.gov.co

Nota aclaratoria
El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones del equipo de trabajo que ha editado las Guías para la gestión pública territorial. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar siempre o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear expresiones genéricas, como autoridades territoriales o ciudadanía, en el entendido que se refiere siempre a ambos sexos. Se deja la mención explícita del femenino cuando la oposición de sexos sea relevante en el contexto.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN 5

I. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL POR RESULTADOS 6

II. PLAN DE DESARROLLO 8

III. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 13

3.1 ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO AL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA? 13
3.2 ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO? 14
3.3 ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DEL MFMP? 15
3.3.1 Plan Financiero 16
3.3.1.1 ¿Qué es el Plan Financiero? 16
3.3.1.2 ¿Quiénes son los responsables de la elaboración del Plan Financiero? 16
3.3.1.3 ¿Qué insumos se requieren para la elaboración del Plan Financiero? 16
3.3.1.4 ¿Cuál es el contenido del Plan Financiero? 18
3.3.2 Definición de las metas de superávit primario 19
3.3.2.1 ¿Qué es el superávit primario? 19
3.3.2.2 ¿Cómo se calcula el superávit primario? 19
3.3.3 Metas de deuda pública y análisis de su sostenibilidad 19
3.3.4 Acciones y medidas específicas para el cumplimiento de las metas 20
3.3.5 Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior 22
3.4 ¿CÓMO SE ELABORA EL MFMP? 24

IV. PLAN INDICATIVO 25

4.1 ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DEL PLAN INDICATIVO AL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA? 25
4.2 ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL PLAN INDICATIVO? 28
4.3 ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DEL PI? 29
4.3.1 NIVELES DEL PLAN DE DESARROLLO 30
4.3.2 PONDERADORES (%) 30
4.3.3 METAS 31
4.3.4 INDICADORES 31
4.3.5 RECURSOS 32
4.3.6 RESPONSABLES 32
4.4 ¿CÓMO SE ELABORA E PI? 32
4.5 CRONOGRAMA 34

V. PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES 35

5.1 ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DEL POAI AL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA? 35
5.2 ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES, POAI? 38
5.3 ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DEL POAI? 40
5.3.1 Parte estratégica 40
5.3.2 Proyectos de inversión 41
5.3.3 Apropiación 43
5.3.4 Dependencia Responsable 44
5.4 ¿CÓMO SE ELABORA EL POAI? 45
5.5 CRONOGRAMA 47

VI. EL PRESUPUESTO ANUAL 48

6.1 ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL AL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA? 48
6.2 ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL PRESUPUESTO ANUAL? 49
6.3 ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DEL PRESUPUESTO ANUAL? 49
6.3.1 PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL (CASO MUNICIPAL) 51
6.3.2 PRESUPUESTO DE GASTOS Y ACUERDO DE APROPIACIONES (CASO MUNICIPAL) 52
6.3.3 DISPOSICIONES GENERALES 53
6.3.4 ¿CÓMO SE ELABORA EL PRESUPUESTO ANUAL? 53

VII. PLAN DE ACCIÓN 57

7.1 ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN AL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA? 57
7.2 ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL PLAN DE ACCIÓN, PA? 60
7.3 ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DEL PA? 61

VIII. EL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA – PAC 65

8.1 ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DEL PAC AL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA? 65
8.2 ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA, PAC? 66
8.3 ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DEL PAC? 68
8.4 ¿CÓMO SE ELABORA EL PAC? 68

IX. BIBLIOGRAFÍA 72

Presentación

Con el propósito de contribuir con el fortalecimiento de los procesos de gestión pública en las entidades territoriales, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), ha actualizado la guía "Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja" publicada en el año 2007 con el objetivo de continuar apoyando a las administraciones públicas territoriales, ciudadanía y comunidades en general con orientaciones conceptuales y técnicas para la elaboración y uso de instrumentos para una buena gestión pública territorial por resultados que faciliten los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Se busca que las entidades territoriales, más allá de elaborar instrumentos para cumplir con una obligación legal y evitar incurrir en una presunta irregularidad por incumplimiento de los deberes consagrados en el Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002), comprendan la importancia que tiene cada uno de estos instrumentos en el mejoramiento de su gestión.

Sin duda, uno de los grandes retos de los gobernantes es lograr la articulación entre los diferentes instrumentos de gestión, lo cual se ha convertido hasta el momento en un cuello de botella para los procesos de gestión pública territorial. Para ello, se recomienda que la Administración organice desde el principio un esquema de ejecución y seguimiento al Plan de Desarrollo.

Uno de los mecanismos para asegurar dicha articulación, es la existencia de adecuados sistemas de información, para lo cual se sugiere que la oficina de planeación o quien haga sus veces, diseñe sistemas que permitan brindar y consolidar la información para formular, hacer seguimiento y evaluar los avances y resultados de la gestión por medio de los diferentes instrumentos de planeación, de modo que no solo se generen insumos para retroalimentar la gestión, sino que se facilite los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía por las administraciones públicas de las entidades territoriales.

El documento se desarrolla en ocho capítulos. En el primero se considera el proceso de la gestión pública y la importancia de los instrumentos presentados, los siguientes siete capítulos desarrollan los contenidos de cada uno de los instrumentos: Plan de Desarrollo, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Presupuesto Anual, Plan de Acción y Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.

Mauricio Santa María Salamanca
Director General

I. Instrumentos para la Gestión Pública Territorial por resultados

Uno de los procesos más transversales que por su carácter estratégico en la gestión pública atañe a todos los niveles de gobierno, es el proceso de planeación realizado por los mandatarios –gobernadores y alcaldes- y las administraciones públicas territoriales con el respaldo de la ciudadanía.

La planeación como posibilidad de construir una visión de futuro permite un horizonte de actuación que se materializa en el Plan de Desarrollo de las entidades territoriales y que requiere para su eficaz implementación de la elaboración y uso permanente de diferentes instrumentos de gestión. Algunos de estos instrumentos son: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Presupuesto, el Plan de Acción y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); los cuales son complementarios, interdependientes, comparten información, y se interrelacionan y articulan de forma permanente.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo, por ejemplo, es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente porque, de manera indicativa, presenta la proyección de los recursos financieros disponibles en la entidad territorial, con perspectiva de 10 años, lo cual permite que de manera más acertada la Administración programe los pagos a sus acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión. Este instrumento también se constituye en uno de los principales insumos para definir las estrategias financieras que adoptará el Municipio y que serán plasmadas en Plan de Desarrollo.

El Plan Indicativo, según lo establecido en la parte estratégica y el plan de inversiones de mediano y corto plazo del plan de desarrollo, permite precisar y detallar los objetivos estratégicos, las metas, los programas, subprogramas y proyectos que las administraciones públicas territoriales implementarán y ejecutarán durante el período constitucional de gobierno local[1], así como la programación anualizada en cantidad y recursos necesarios para su financiación.

El Plan Operativo Anual de Inversiones es el vínculo más claro entre el Plan de Desarrollo y el sistema presupuestal, en la medida en que es un instrumento de programación anual de los gastos de inversión del presupuesto en relación con los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, que la administración municipal ejecutará en una vigencia fiscal determinada (Decreto 111 de 1996, artículo 8).

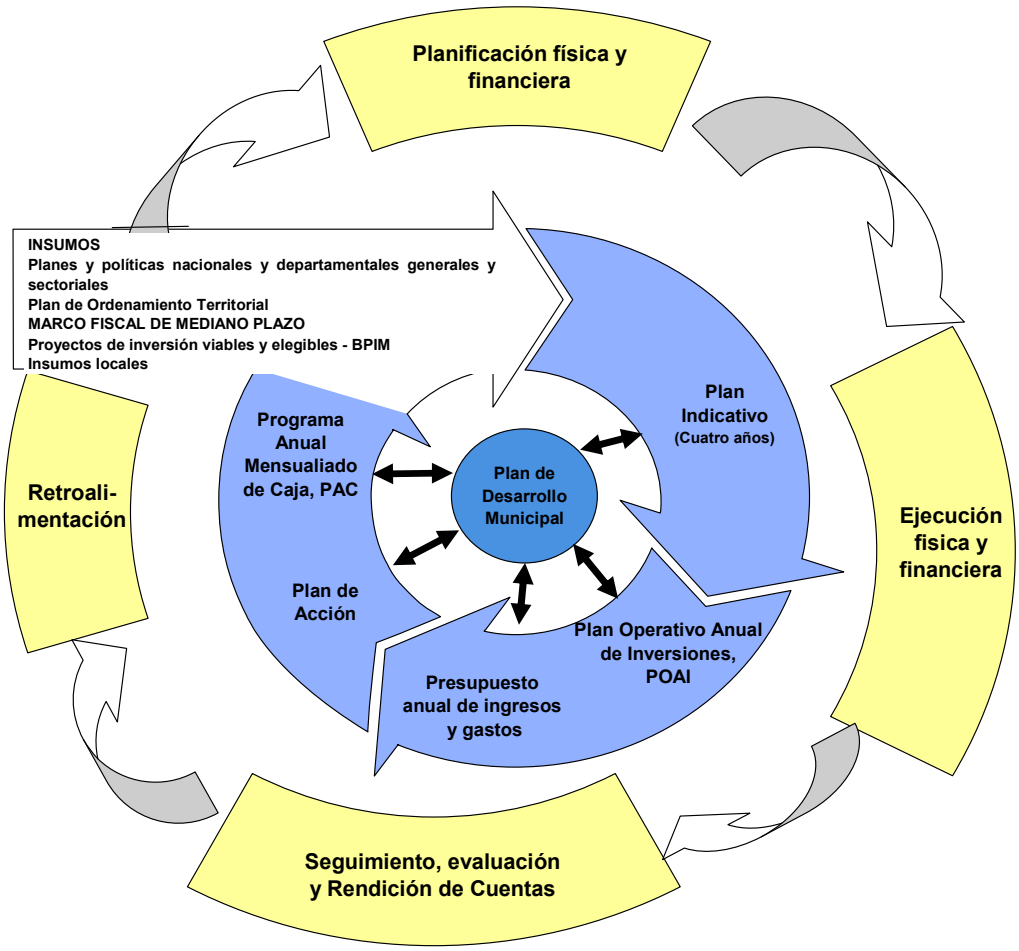
Por su parte, el Presupuesto Anual se entiende como la estimación de ingresos y autorización máxima de gastos para una vigencia anual. En este sentido, contribuye a esclarecer el monto de recursos disponibles para la ejecución física de los programas, subprogramas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo.

[1] Actualmente el período de gobierno local es de cuatro (4) años.

El Plan de Acción determina la programación de las actividades por dependencia de la Administración, según la estrategia diseñada por ellas para ejecutar el presupuesto asignado y garantizar el cumplimiento del POAI, y con él el del Plan Indicativo y el Plan de Desarrollo.

Finalmente, el PAC contribuye con la programación micro (mensual) de los montos máximos de gasto disponibles, según el flujo de ingresos, para la ejecución de las actividades establecidas por dependencia en el Plan de Acción con el ánimo de dar cumplimiento al Plan Indicativo.

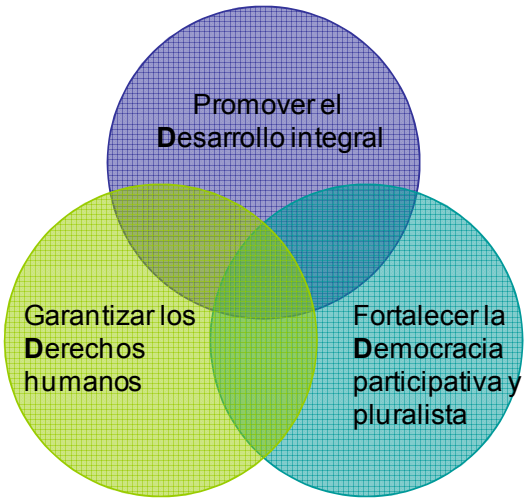
Gráficamente, esta interrelación se presenta a continuación, y será visualizada en el desarrollo de cada uno de los instrumentos, con el ánimo de que el lector tenga presente la interrelación existente entre éstos, y su aporte a la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo, y por ende al proceso de gestión pública territorial.



La Constitución Política de 1991 en el artículo 2 establece que los fines esenciales del Estado colombiano son responsabilidad de las autoridades nacionales y territoriales y la base para la gestión de lo público, y se pueden sintetizar en tres pilares, los cuales son indivisibles e interdependientes:

,

Constitución Política de 1991, artículo 2º: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo…".



También la Constitución Política de 1991 en el artículo 366 establece como finalidad social, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, señalando como objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable.

En este sentido, la gestión de los gobernantes debe estar orientada al cumplimiento de los fines señalados. Para lo cual, la Administración emprende un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación, el control de las y la rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una entidad territorial.

No obstante, debido a que los recursos son limitados para solucionar los problemas y las necesidades de la población, cada gobernante debe priorizar, de acuerdo con la misión y las

[2] Al respecto consultar la serie Guías para la gestión pública territorial, elaborada bajo la coordinación del DNP, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), particularmente los siguientes títulos disponibles para su consulta y descarga en la página Web del DNP <www.dnp.gov.co>:

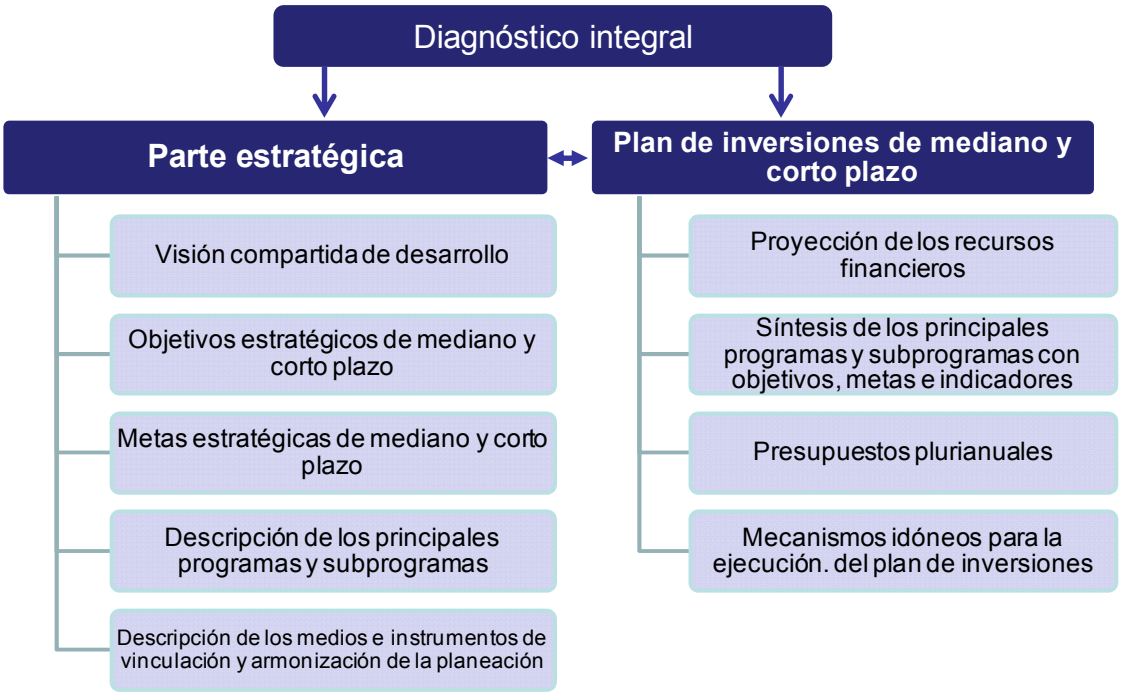
- Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015. No. 4.
- El alcalde en los primeros cien días de su administración. No. 3.
- El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). No. 6.

competencias de la entidad territorial, los compromisos establecidos en sus respectivos Programas de Gobierno y los recursos disponibles, las acciones estratégicas a adelantar en su Administración. De esta manera, la gestión debe soportarse en un proceso de planificación estratégica para el desarrollo integral, el cual se materializa en el Plan de Desarrollo, instrumento que se constituye en la carta de navegación de la Administración para los cuatro años.

Es así, como el artículo 339 de la Constitución Política de 1991 establece que las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

De esta manera, el Plan de Desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en él se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo (Parte Estratégica), así como los recursos para su financiación (Plan Plurianual de Inversiones).

En términos generales y según lo establecido en la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994, Ley orgánica del plan de desarrollo, la estructura del Plan de Desarrollo es la siguiente:



A través del plan de desarrollo se busca un adecuado balance entre objetivos y limitaciones para incrementar en forma eficiente el bienestar de la población. En el siguiente cuadro se ilustra un ejemplo:

Ejemplo

En el municipio de La Esperanza se realizó un diagnóstico a partir de las dimensiones de desarrollo integral (ambiente natural, población, ambiente construido, socio-cultural, económica y político-institucional) con el fin establecer cuál es la situación actual de la entidad territorial y comprender su complejidad. Para cada dimensión, en el marco de los contextos local, regional, nacional y global, se identificaron diferentes situaciones problemáticas a partir de las dinámicas y las relaciones e interrelaciones que hay entre éstas

Las situaciones problemáticas del diagnóstico integral se valoraron y se contrastaron con las potencialidades y oportunidades de la entidad territorial para establecer la caracterización de la situación presente del municipio y se proyectó la situación esperada o futura. Con estos elementos y a partir de un ejercicio prospectivo se construyó la visión compartida de desarrollo y se formularon, con base en la misión, funciones y competencias de la entidad territorial, los objetivos estratégicos, que son la respuesta a los grandes restos de desarrollo que debe afrontar el municipio durante el período constitucional de gobierno local.

Los objetivos estratégicos se desarrollaron a partir de ejes estratégicos, estructurados por políticas, estrategias, programas, subprogramas y proyectos, cada uno de éstos con sus respectivos objetivos, metas – de impacto, resultado y producto- y sus indicadores para el seguimiento y evaluación de los avances y logros alcanzados con la implementación del plan de desarrollo.

Finalmente, se elaboró la matriz del plan plurianual de inversiones, la cual resumía la estructura del Plan de Desarrollo e incluía las proyecciones de recursos financieros disponibles para que durante los cuatro años de gobierno se ejecutaran los programas, subprogramas y metas establecidas.

Del anterior proceso se identificó, entre otras situaciones problemáticas, que gran parte de la población en edad escolar estaba por fuera del sistema educativo (tasa de cobertura bruta del 51,5%), siendo la mayoría del grupo étnico Rrom, el cual se ubica en la vereda La Paz, situación que incide en los niveles de desarrollo y la calidad de vida de la población. Por lo tanto, en el Plan de Desarrollo se fijó como uno de los objetivos específicos para el cuatrienio garantizar el acceso y la permanencia de la población en edad escolar al sistema educativo en condiciones de equidad.

Con base en este objetivo se formularon diferentes programas, los cuales agrupaban estrategias (mecanismos y acciones específicas a desarrollar.) que conllevaban a su logro. Estas se fundamentaron en las causas del problema identificado y consistieron, entre otras, en la construcción de un nuevo espacio educativoen la vereda La Paz, donde se ubica la mayor parte de la población Rrom. De esta manera, uno de los Programas definidos como bandera para el sector fue “Más niños y niñas dentro del sistema educativo”, dentro de los cuales hay un proyecto que es la construcción de la escuela.

A través de este Programa se planteó la siguiente meta de resultado: incrementar en un 18,5% la tasa de cobertura bruta en el cuatrienio; es decir, pasar de 51,5% a 70% de cobertura, lo cual significaba, con datos de la Secretaría de Educación, generar 1.350 nuevos cupos escolares.

Para definir la anterior meta de resultado fue necesario hacer una proyección de los recursos del cuatrienio, con base en la inversión identificada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (ver capítulo III). Así mismo, fue indispensable realizar un análisis de costos y formular los subprogramas que contribuyeran con su logro. Para este caso, los subprogramas fueron: “Más colegios al servicio de nuestros niños” y “Mejoramiento de la infraestructura escolar”, cuyas metas de producto eran: construir 30 aulas y comprar 680 pupitres para las veredas del Municipio.

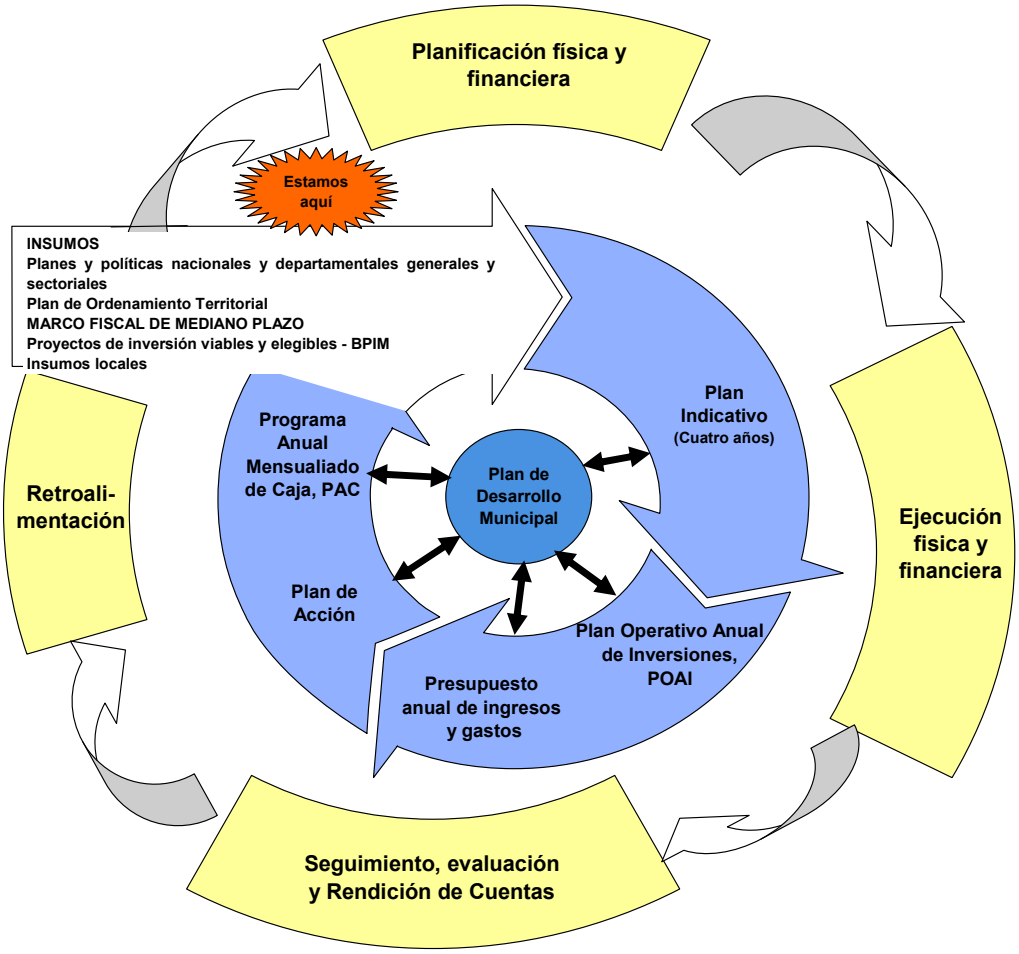
Plan plurianula de inversiones

Código	Eje estratégico / Componente / Dimensión	Objetivos estratégicos por Eje estratégico/ Componente / Dimensión	Código	Programas	Mestas de resultado del cuatrienio	Código	Subprogramas / Proyectos	Mestas de producto del cuatrienio	Sectores de competencia	Recursos por fuentes de financiamiento																															
										Total recursos del cuatrienio					Año 1					Año 2					Año 3					Año 4				
										Recursos propios	SGP	SGR	Otros	Total cuatrienio	Recursos propios	SGP	SGR	Otros	Total año 1	Recursos propios	SGP	SGR	Otros	Total año 2	Recursos propios	SGP	SGR	Otros	Total año 3	Recursos propios	SGP	SGR	Otros	Total año 4

Teniendo en cuenta que es necesario hacer operativo el plan de desarrollo, la normatividad contempla los procedimientos y las funciones de cada dependencia e instancia que participa en los procesos de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del mismo, y establece mecanismos para su armonización e interrelación con instrumentos como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, Presupuesto, el Plan de Acción, y el Programa Anual de Caja.

El empleo adecuado de los instrumentos que acompañan al proceso de gestión pública, además de contribuir al efectivo uso del Plan (en la medida que concretan metas, estrategias, proyectos, recursos y tiempos), permiten evaluar su avance y hacer los ajustes necesarios para lograr los resultados propuestos.

3.1 ¿Cuál es la contribución del Marco Fiscal de Mediano Plazo al proceso de gestión pública?



El Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente, ya que de manera informativa presenta los recursos disponibles para inversión y funcionamiento, además del servicio de la deuda y pagos de acreencias en general. En otras palabras, el costo de los programas, subprogramas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo (el plan plurianual de inversiones), debe ser consistente con los recursos definidos en el MFMP. Este instrumento también sirve de insumo para definir las estrategias, programas y proyectos que en materia financiera va a adelantar el mandatario durante su período de gobierno, como se verá más adelante, el MFMP contiene, entre otros aspectos, un diagnóstico y unas estrategias de gestión financiera, con las cuales el Alcalde se va a comprometer en su Administración.

Ejemplo

Antes de iniciar la elaboración del Plan de Desarrollo, el Alcalde de La Esperanza consultó al Secretario de Hacienda sobre el monto de los recursos financieros disponibles en el MFMP, con el fin de definir la cuota global de inversión para los cuatro años de su Administración. Con base en esta información, y en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Planeación, sectorizó dicha cuota de inversión teniendo en cuenta las destinaciones específicas establecidas en la normatividad vigente, tanto a nivel nacional como local. Este monto fue comunicado a las diferentes dependencias para que éstas, con base en las competencias, el programa de gobierno y el diagnóstico del Municipio, definieran metas, programas, subprogramas, proyectos que se ajustaran a los techos definidos.

Una vez realizado el ejercicio de formulación del Plan de Desarrollo al interior de la Administración, se pudo evidenciar que el costo de su ejecución presupuestal ascendía a $4.000 millones, cifra que resultaba consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Si los recursos no hubieran sido suficientes, sería necesario revisar el plan financiero, el superávit primario y las metas de deuda pública y su análisis de sostenibilidad, para estudiar la posibilidad de que el Municipio pueda realizar una operación de crédito público. De estos recursos $2.000 millones fueron asignados al sector educativo.

Teniendo en cuenta, tal como se mencionó anteriormente, que la Administración decidió invertir recursos para la construcción de escuelas y la dotación de pupitres, la Secretaría de Educación verificó que los recursos con los cuales se tenía prevista su financiación no estuvieran pignorados.

Una vez aclarado el asunto, procedió a realizar un análisis de costo para definir la meta con la cual se podría comprometer. De esta manera, pudo establecer que no podía construir más de tres (3) escuelas, ni comprar más de 680 pupitres.

El Alcalde y la Secretaria de Hacienda, por su parte, extractaron del diagnóstico financiero y del capítulo "Acciones y medidas específicas para el cumplimiento de las metas, con los cronogramas de ejecución" (plan de acción), aquellas estrategias con las cuales se iba a comprometer la Administración durante el período.

3.2 ¿Qué es y para qué sirve el Marco Fiscal de Mediano Plazo?

Es un Instrumento referencial de planificación financiera a 10 años que presenta la tendencia futura de las finanzas de la entidad territorial, determinando montos de ahorro, flujos de caja y situación fiscal (superávit / déficit). El MFMP tiene como fundamento normativo la Ley 819 de julio 9 de 2003, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones." El MFMP sirve para:

REFERENCIA GENERAL + INSTRUMENTO INFORMATIVO

PARA

- Elaborar la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal territorial a 10 años.
- Promover la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión territorial.
- Sustentar el desarrollo de la actividad del gobierno territorial, en el logro de sus objetivos de política.

3.3 ¿Cuál es el contenido del MFMP?

Capítulos del informe de MFMP

1. **Plan Financiero**
   - Diagnóstico
   - Estructura de ingreso y gastos
   - Financiamiento
   - Gestión financiera
   - Gestión sectorial
   - Relaciones e indicadores
2. **Metas de superávit primario**
3. **Metas de deuda pública y análisis de su sostenibilidad**
4. **Acciones y medidas específicas para el cumplimiento de las metas, con los cronogramas de ejecución**
5. **Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior**
6. **Estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes**
7. **Relación de los pasivos exigibles y de los contingentes**
8. **Costo fiscal de los proyectos de acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.**
9. **Indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto**

La fecha de entrega del MFMP es la misma en la que se entrega el proyecto de presupuesto (revisar estatuto presupuestal)

A continuación se ilustra brevemente el desarrollo de cada uno de los capítulos del MFMP.

3.3.1 Plan Financiero

3.3.1.1 ¿Qué es el Plan Financiero?

El Plan Financiero es un programa de ingresos y gastos de caja, con sus posibilidades de financiamiento: es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público territorial, que tiene como base las operaciones efectivas, en consideración a las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC. A través de este instrumento es posible establecer cuáles son los recursos disponibles para la ejecución del Plan de Desarrollo y su monto.

3.3.1.2 ¿Quiénes son los responsables de la elaboración del Plan Financiero?

- Secretaría de Hacienda (o quien haga sus veces) **en coordinación** con la Secretaría de Planeación quienes lo elaboran.
- Consejo de Gobierno o Consejo de política económica y social -CONPES dan el visto bueno.
- Comité de Hacienda o el Consejo de Política Fiscal –COMFIS (adaptación del CONFIS Consejo Superior de Política Fiscal), aprueba, modifica y evalúa el Plan Financiero y ordena las medidas para su cumplimiento.

3.3.1.3 ¿Qué insumos se requieren para la elaboración del Plan Financiero?

A continuación se relacionan los insumos requeridos para formular el PF:

Para la elaboración del diagnóstico financiero	▪ Ejecuciones presupuestales (últimos 4 años) ▪ Ejecuciones presupuestales (últimos 4 años) estructuradas en el esquema de Operaciones Efectivas de Caja ▪ Presupuesto aprobado para la vigencia ▪ Información contable: estados financieros, nóminas, estado de la deuda, etc. (últimos 4 años). ▪ Estatuto de Presupuesto de la Entidades Territoriales. ▪ Estatuto de rentas (Reglamentación de la adopción de los ingresos). ▪ Plan de inversiones. ▪ Información consolidada de los créditos vigentes: Monto adeudado, pagado, valor a cancelar en cada vigencia, saldo deuda, intereses, durante vigencia crédito. ▪ Relación de la oficina jurídica sobre pasivos exigibles y contingentes.

	▪ Información sobre la planta de personal, actual, el costo de la nómina, OPS, aportes parafiscales. ▪ Relación de obligaciones pensionales.
Para las proyecciones de ingresos	▪ Impuestos Aplicables, tarifas, datos históricos de recaudo ▪ Volumen de transferencias SGP ▪ Regalías directas ▪ Otros Ingresos territoriales ▪ Metas del Plan Financiero ▪ Capacidad de endeudamiento ▪ Supuestos macroeconómicos ▪ MÉTODOS DE CÁLCULO: automático, promedios, tasa de crecimiento, evaluación directa, regresión, etc.
Para las proyecciones de gastos	Acuerdo sobre estructura, planta y escalas de remuneración. Resultado cierre vigencia anterior. Plan de Desarrollo Plan de Inversiones Plan de compras y de contratación Sentencias en contra de la Administración Metas de gasto del Plan Financiero Categoría del Municipio Límites a los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000) Servicio y saldo de la Deuda

3.3.1.4¿Cuál es el contenido del Plan Financiero?

- ✓ **Diagnóstico**: problemática financiera, causas, oportunidades, amenazas, fortalezas, debilidades, etc.
- ✓ **Estructura de ingresos y gastos:** evolución (tendencia) de los ingresos gastos y su composición para el periodo deflactando la información.
- ✓ **Financiamiento:** registros ocurridos en las cuentas de ingresos y gastos, mediante los cuales se reflejan todos los fondos obtenidos o utilizados por la entidad para cubrir en un período determinado su **déficit**. Si se presenta **superávit**, se refleja la utilización de recursos. Se debe observar la evolución (tendencia) de las fuentes de financiación y su composición
- ✓ **Gestión financiera:** estrategias, acciones, programas, metas, etc.
- ✓ **Gestión sectorial desde la perspectiva financiera:** ajuste de las metas sectoriales.
- ✓ **Relaciones e indicadores:** capacidad de endeudamiento, los límites de a los gastos de funcionamiento, el cumplimiento en la ejecución del SGP, etc.

CUENTA	Año 1	Año 2	Año 3	Año n.
INGRESOS TOTALES				
1. INGRESOS CORRIENTES				
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS				
1.1.1. PREDIAL				
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO				
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA				
1.1.4. OTROS				
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS				
1.3. TRANSFERENCIAS				
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL				
1.3.2. OTRAS				
GASTOS TOTALES				
3. GASTOS CORRIENTES				
3.1. FUNCIONAMIENTO				
3.1.1. SERVICIOS PERSONALES				
3.1.2. GASTOS GENERALES				
3.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS				
3.2. INTERESES DEUDA PUBLICA				
DESAHORRO / AHORRO CORRIENTE (1 - 3)				
2. INGRESOS DE CAPITAL				
2.1. REGALIAS				
2.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)				
2.3. COFINANCIACION				
2.4. OTROS				
4. GASTOS DE CAPITAL (INVERSION)				
4.1.1.1. FORMACION BRUTAL DE CAPITAL FIJO				
4.1.1.2. OTROS				
DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (1 - 3 + 2 - 4)				
5. FINANCIAMIENTO (5.1 + 5.2)				
5.1. CREDITO INTERNO Y EXTERNO (5.1.1 - 5.1.2.)				
5.1.1. DESEMBOLSOS (+)				
5.1.2. AMORTIZACIONES (-)				
5.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPOSITOS, OTROS				
SALDO DE DEUDA				

3.3.2 Definición de las metas de superávit primario

3.3.2.1 ¿Qué es el superávit primario?

De acuerdo con la Ley 819 de 2003 El superávit primario es aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

Cada año el Gobierno territorial determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el plan financiero y metas indicativas para los superávit primarios de las diez (10) vigencias fiscales.

3.3.2.2 ¿Cómo se calcula el superávit primario?

Su cálculo se realiza a partir de la ejecución presupuestal de la siguiente forma:

Ingresos corrientes		**Gastos de funcionamie**		
+ Recursos de capital		**+ Gastos de Inversión**		
-Desembolsos de crédito, Privatizacion y/o capitalizaciones)	**-**	**+ Gastos de Operación Comercial**	**=**	**Meta de Superávit Primario**
Total ingresos		**Total Gastos**		

1. **Superávit Primario / Intereses >= 100% ***
2. **Intereses / Ahorro operacional <= 40%**
3. **Saldo de deuda / Ingresos corrientes <= 80%**

*** Este balance se elabora bajo el esquema presupuestal.**

3.3.3 Metas de deuda pública y análisis de su sostenibilidad

Este capítulo del MFMP busca determinar el cálculo de la sostenibilidad de la deuda en el horizonte de los 10 años del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para ello, en cada vigencia se debe observar la sostenibilidad del endeudamiento, considerando su compatibilidad con las metas de Superávit Primario. Es decir, el servicio de la deuda planteado cada año no podrá exceder el superávit primario.

Es indispensable tener disponible la siguiente información:

- Número de crédito en el registro de deuda pública (Minhacienda)
- Sector
- Renta en garantía
- Tipo de deuda (interna o externa)
- Descripción / objeto / proyectos financiados
- Entidad financiera Nación o Infis
- Fecha de firma del contrato
- Reestructurada - Fecha de reestructuración
- Moneda
- Monto aprobado moneda crédito
- Plazo / Periodo de gracia
- Periodo de vencimiento (mensual, bimensual, trimestral, etc.)
- Tipo tasa interés (tasa)
- Valor pignorado / Porcentaje de pignoración
- Porcentaje garantizado Nación
- Desembolsos, saldo, intereses, comisiones y amortizaciones en la vigencia
- Proyecciones 10 años (intereses, amortizaciones y saldos)

Los anteriores capítulos del MFMP permiten definir si la entidad territorial tiene respaldo para endeudarse, en caso de requerirlo para el cumplimiento de su Plan de Desarrollo.

3.3.4 Acciones y medidas específicas para el cumplimiento de las metas

De este capítulo se extractan aquellas estrategias y actividades financieras, con las cuales el gobernante se va a comprometer durante su Administración y que a van a garantizar las metas en ingresos, gastos y financiamiento. Por ello, se constituye en el insumo para elaborar un Plan de Acción de la secretaría de Hacienda, o la dependencia que haga sus veces.

OBJETIVOS	ESTRUCTURA DE ANÁLISIS

- Las metas deben ser viables financiera e institucionalmente.
- Cumplirse, según los cronograma de ejecución
- Identificar al responsable de su ejecución.
- .
- Indicadores de seguimiento.
- Estar articuladas al plan de acción de cada dependencia.
- Igualmente se debe establecer el cronograma de ejecución.

Cód.	Nivel I Eje/ Dimensión/ Objetivo	%	Nivel II Programa/ Subprograma	%	Cód.	Nivel III Proyecto	%	Sector de competencia	Metas de producto	Estrategias y/o actividades	Indicador Esperado de estrategias y/o actividades	Responsable

3.3.5 Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior

Este informe debe incluir:

- Grado de cumplimiento de metas previstas en ingresos, gastos de funcionamiento e inversión
- Explicación de incumplimiento
- Medidas para corregir
- Estrategia para incorporación en las siguientes vigencias
- Indicadores de seguimiento permanente

Con esta información, la Administración puede actualizar el MFMP, el plan de acción de la vigencia y, de ser necesario, realizar el procedimiento ante el Concejo para modificar el plan de desarrollo.

3.3.6 Estimación del costo fiscal de las exenciones e incentivos tributarios existentes en la vigencia anterior

Este apartado busca dar cuenta del impacto de las decisiones adoptadas el año anterior (y anteriores) que impliquen beneficios tributarios bien sea exenciones o incentivos tributarios, dando cuenta de los siguientes aspectos:

- Monto de la exención o incentivo
- Plazo
- Beneficiarios
- Cumplimiento del objetivo por el cual se da la exención o incentivo
- Revisión de su continuidad

EXENCIONES TRIBUTARIAS

IMPUESTO	MARCO LEGAL	TIPO EXENCION	VIGENCIA	VALOR
Predial	Acuerdo XXX,			XXXX
ICA	Acuerdo XXX,			XXXX
XXX	Acuerdo XXX,			XXXX
XXX	Acuerdo XXX,			XXXX
TOTAL			**$** XXXX	

INCENTIVOS TRIBUTARIOS

IMPUESTO	MARCO LEGAL	% INCENTIVO	FECHAS	VALOR INCENTIVO
Predial	Decreto XXX,	5%	Marzo 1 – Abril 30	XXXX
ICA	Decreto XXX,	15%	Enero 1 – 31 de marzo	XXXX
XX..	Decreto XXX,	15%	Marzo 1 – Abril 30	XXXX
TOTAL			**$** XXXX	

3.3.7 Relación de los pasivos exigibles y de los contingentes

Este apartado, busca dar cuenta de las obligaciones ciertas y futuras de la entidad.

Los Pasivos Contingentes son todas aquellas obligaciones pecuniarias sometidas a condición, por la ocurrencia de un hecho futuro incierto, mientras que **los exigibles** son obligaciones conciliadas o falladas pendientes de pago.

Para efectos del MFMP los pasivos contingentes deberán tener una valoración numérica y su existencia obliga incluso a crear un fondo para contingencias cuyo valor dependerá del monto de contingencias y de la probabilidad de que se convierta en realidad caso en el cual se convierten en pasivos exigibles.

3.3.8 Costo fiscal de los proyectos de acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior

Busca determinar el impacto de las normas locales y de presentar a la corporación de elección popular, los efectos de los Acuerdos aprobados en la vigencia anterior, que generaron costos, cuantificando el efecto de los mismos, incluyendo el gasto presupuestal que dichas decisiones generaron en la vigencia fiscal. De esta manera se garantiza la corresponsabilidad Gobierno Territorial - Concejo, en la búsqueda de la sostenibilidad fiscal y financiera del municipio en el largo plazo. En particular este apartado debe informar acerca de:

- Valoración monetaria del acto administrativo
- Beneficiarios
- Fuentes de recursos
- Recaudo no percibido por efectos de la reforma
- Cronograma

Acuerdo	FECHA	EPIGRAFE	ARTÍCULO QUE GENERA COSTO FISCAL	TIPO COSTO FISCAL	MONTO (Cif. en Millones)	OBSERV.
001	XXX	Por el cual se conceden unas facultades especiales	N.D.	NINGUNO	0,00	N.D.
002						
00X						
00X						

3.3.9 Indicadores de seguimiento a la gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto

La Ley define que es necesario incluir indicadores de seguimiento a la gestión presupuestal. El DNP recomienda usar los del Desempeño Fiscal y los que utiliza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar el seguimiento a la viabilidad fiscal de los departamentos y de los municipios

que se encuentren en programas de reestructuración de pasivos y programas de saneamiento fiscal y financiero. Para ilustrar la formulación de los indicadores de desempeño fiscal se presenta el siguiente resumen:

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	SIGNIFICADO DEL INDICADOR
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento	(gastos de funcionamiento/ ingresos corrientes de libre destinación) *100	Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites de gasto señalados en la Ley 617 de 2000
Respaldo de deuda	(Servicio de la deuda / Ingresos disponibles)*100	Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe.
Dependencia de las transferencias	(transferencias del SGP recibidas / Ingresos totales)*100	Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, se excluyen las regalías y la cofinanciación.
Importancia de los recursos propios	(Ingresos tributarios / Ingresos corrientes)*100	Es una medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con recursos propios.
Magnitud de la inversión	(inversión total/ gastos totales) *100	Cuantifica la magnitud de inversión que ejecuta la entidad territorial con relación al gasto total.
Capacidad de ahorro	(Ahorro corriente / Ingreso corriente) *100	Mide el balance de los ingresos corrientes y de los gastos corrientes y es un indicador de solvencia financiera. Determina el grado el cual se generan excedentes para financiar inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de la deuda y las erogaciones de las reestructuraciones del funcionamiento, pasivos y créditos.

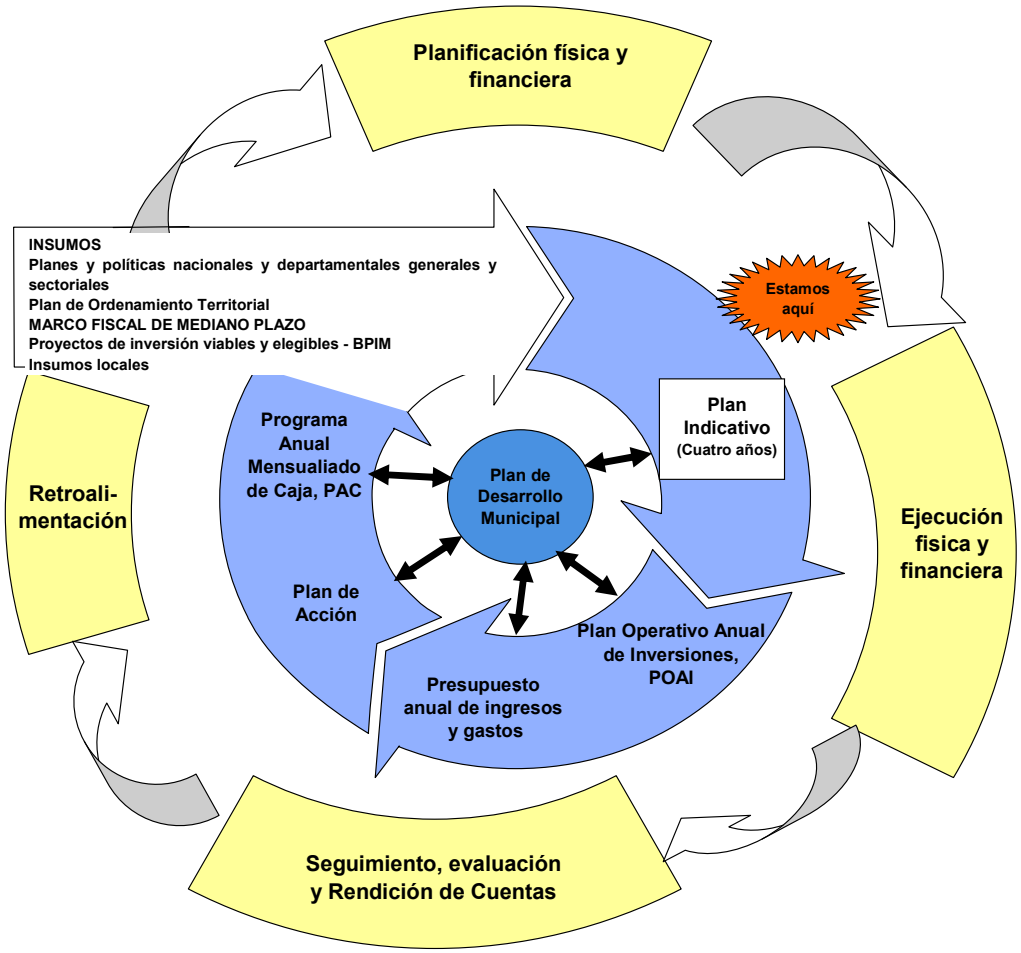
Se sugiere incluir estos indicadores en el Plan de Desarrollo, en términos de diagnóstico y de metas. Así mismo, se recomienda definir estrategias claras para alcanzar indicadores sostenibles.

3.4 ¿Cómo se elabora el MFMP?

El proceso de elaboración se puede detallar en las diferentes guías y cartillas del Ministerio de Hacienda y Crédito público y el DNP, en particular en el documento: "Guía metodológica para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo en entidades territoriales" disponible en la página Web del Ministerio de Hacienda en la sección de Publicaciones Territoriales: www.minhacienda.gov.co y el documento "Bases para la gestión del sistema presupuestal local" disponible en la sección Guías, metodologías, publicaciones de finanzas y presupuesto territorial en la página Web del dnp: www.dnp.gov.co.

El marco fiscal de mediano plazo entonces le brinda al equipo de gobierno un panorama general y detallado sobre la situación de las finanzas de la entidad abarcando una análisis detallado de la estructura de los gastos de la entidad y los ingresos para atender, los pasivos y las contingencias que se puedan enfrentar en el mediano plazo y la sostenibilidad de la deuda pública entre los aspectos mas relevantes.

4.1 ¿Cuál es la contribución del Plan indicativo al Proceso de gestión pública?



El plan indicativo es un instrumento que complementa el Plan de Desarrollo, en la medida que en él las metas no solo se desagregan, con sus respectivos recursos, para cada una de las vigencias, sino que se ponderan de acuerdo con los criterios definidos por la Administración, lo cual facilita su posterior evaluación.

Adicionalmente, contribuye a **aclarar y concretar** aquellas metas que no quedaron lo suficientemente medibles; sin embargo, es importante recordar que a través de este instrumento no se pueden incluir o eliminar programas, subprogramas o metas del Plan de Desarrollo. Cualquier modificación que la Administración quiera realizar debe hacerse a través de Acuerdo.

Ejemplo

Para poder definir cuántos de los 1.350 nuevos cupos escolares se va crear en cada vigencia y cuántos de los 680 pupitres se comprarán anualmente en el municipio La Esperanza, la Secretaría de Educación hizo una estimación de costos y la Secretaría de Hacienda, conjuntamente con la Secretaría de Planeación y la Secretaría Sectorial hicieron una proyección de recursos con base en el presupuesto de la vigencia y el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Del ejercicio de armonización de estos dos insumos se estableció que:

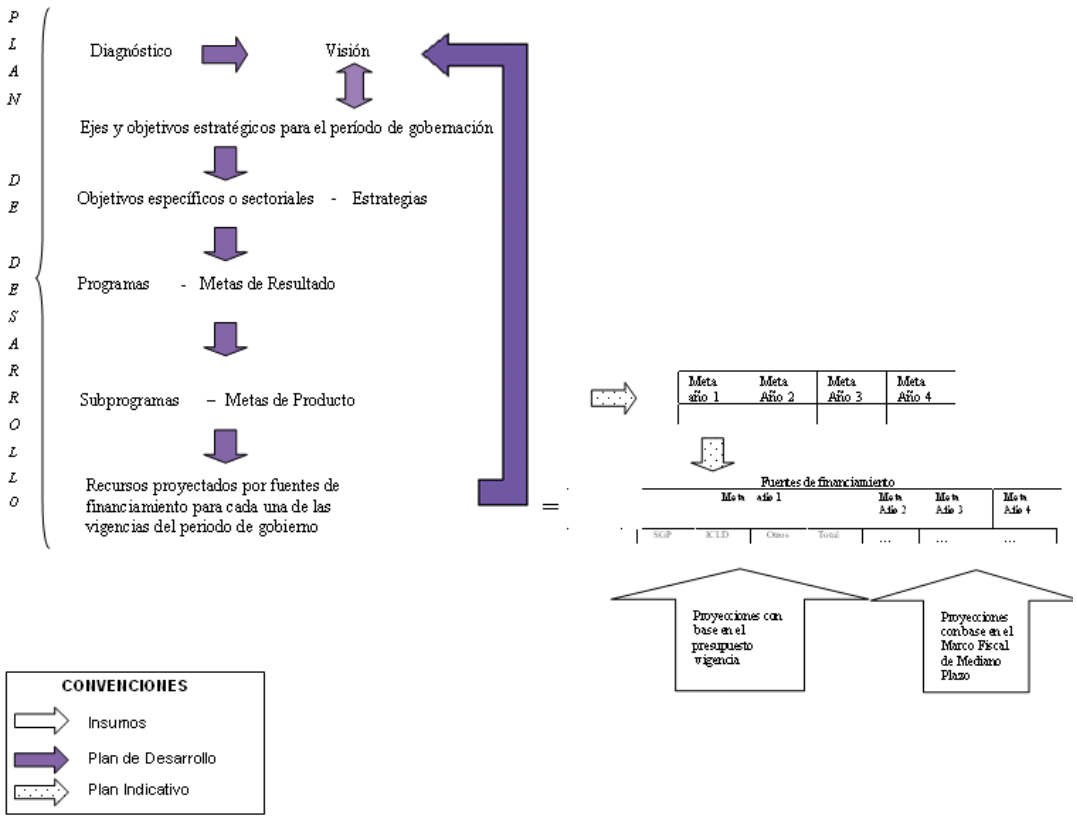
- Durante el primer año sólo era posible comprar 80 pupitres, dados los compromisos adquiridos por la Administración anterior.
- A partir del segundo año se comprarán 200 pupitres anuales.
- Durante el segundo año se realizarán los estudios de prefactibilidad para la construcción de las escuelas y en el tercero y cuarto años se ejecutarán dichos proyectos.

Adicionalmente, la Secretaría de Educación estableció, soportada en sus conocimientos del sector, en qué porcentaje cada uno de los subprogramas contribuía con el cumplimiento de los programas. Lo propio se hizo en Consejo de Gobierno frente a los programas y ejes.

Plan indicativo cuatrienal

Código	Eje estratégico/ Componente / Dimensión	% ponderación	Código	Objetivos estratégicos por Eje estratégico/ Componente / Dimensión	% ponderación	Código	Programas	% ponderación	Objetivos, metas e indicadores de Resultado											Código	Subprograma	Objetivos, metas e indicadores de resultado /producto											Código	Proyecto	% ponderación	Objetivos, metas e indicadores de producto											Sector de cometencia	Recursos (millones de $)					Responsable
									Objetivos	Metas del cuatrenio	Nombre del indicador	Líneas de base	Meta año 1	% ponderación	Meta año 2	% ponderación	Meta año 3	% ponderación	Meta año 4	% ponderación			Objetivos	Metas de producto Cuatrienio	Nombre Indicador	Líneas de base	Meta año 1	% ponderación	Meta año 2	% ponderación	Meta año 3	% ponderación	Meta año 4	% ponderación				Objetivos	Metas de producto Cuatrienio	Nombre Indicador	Líneas de base	Meta año 1	% ponderación	Meta año 2	% ponderación	Meta año 3	% ponderación	Meta año 4	% ponderación		Total cuatrienio	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	

Gráficamente



4.2 ¿Qué es y para qué sirve el Plan Indicativo?

En términos normativos con respecto a los Planes Indicativos, el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, establece que todos los organismos de la administración pública nacional, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que determine la Ley, deben elaborar un Plan Indicativo Cuatrienal, con planes de acción anuales, que se constituirán en la base para la posterior evaluación de resultados. Por analogía, tal como se establece en el artículo 36 de la misma Ley, las entidades territoriales también deben elaborar sus respectivos planes indicativos cuatrienales.

El PI es un instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno.

El PI permite soportar el ejercicio de seguimiento y auto evaluación de los planes de desarrollo territoriales y, ayuda a adelantar el proceso de medición y análisis del desempeño municipal por

parte del gobierno departamental y nacional en cumplimiento del Artículo 79 de la Ley 617 de 2000 y el Artículo 90 de la Ley 715 de 2001, y el capítulo VII de la Ley 152 de 1994.

4.3 ¿Cuál es el contenido del PI?

Aunque la ley no define el contenido básico del Plan Indicativo, se sugiere que se contemplen los siguientes aspectos:

1. **Dimensión (Descripción de cada nivel del Plan de Desarrollo)**
2. **Ponderador de cada uno de los niveles de Plan de Desarrollo**
3. **Metas de resultado**
4. **Valor inicial del indicador de resultado (Al iniciar la Administración)**
5. **Valor esperado del indicador de resultado al finalizar el cuatrienio**
6. **Metas de producto**
7. **Indicador de producto**
8. **Valor inicial del indicador de producto (Al iniciar la Administración)**
9. **Valor esperado del indicador de producto al finalizar el cuatrienio**
10. **Valor esperado del indicador de producto para cada vigencia**
11. **Recursos programados por vigencia**

A continuación se presentan algunos conceptos importantes a tener en cuenta en el momento de la elaboración operativa del plan indicativo:

4.3.1 Niveles del Plan de Desarrollo

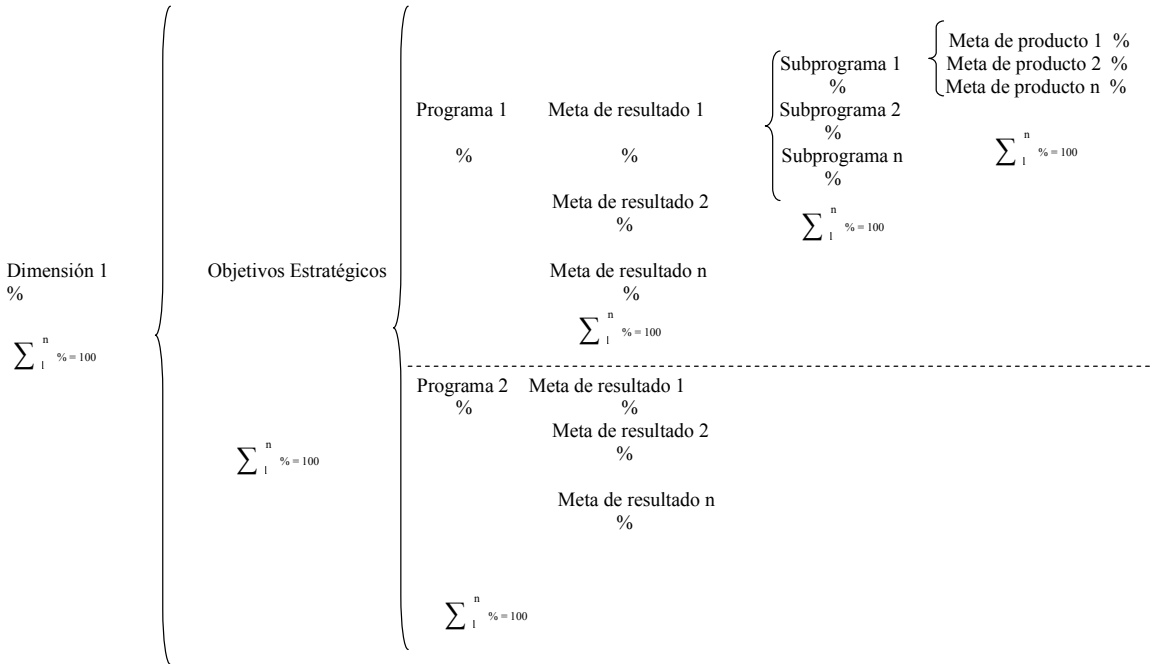
Son las dimensiones, programas y subprogramas, en el caso del ejemplo de esta guía. En cada entidad territorial, estas celdas corresponden a la estructura definida en el respectivo Plan de Desarrollo.

4.3.2 Ponderadores (%)

Los ponderadores son el peso que se le asigna a cada uno de los niveles del Plan de Desarrollo, de acuerdo con los criterios que determine la Administración. A continuación se presentan algunos de ellos:

- Asignación de recursos financieros
- Programa bandera de amplio interés para el gobernante
- Efecto en redistribución del ingreso
- Impacto en mejoramiento condiciones de vida
- Complejidad técnica y administrativa
- Aporte en sostenibilidad económica del municipio
- Contribución preservación recursos naturales
- Impacto en mejoramiento de competitividad

Estos ponderadores se fijan por nivel de desagregación del Plan y se expresan en términos de porcentajes. Su suma es igual al 100% en cada nivel (Ver esquema).



Se recomienda que una vez fijados, en lo posible no se modifiquen. En caso que existan razones de peso que ameriten su ajuste, se recomienda concertar con el equipo de gobierno y darlos a conocer a la ciudadanía y al nivel superior de gobierno.

Estos ponderadores, mediante el mecanismo de agregación, permitirán determinar el grado de cumplimiento o avance del Plan de Desarrollo.

4.3.3 Metas

Las metas son la expresión concreta de los objetivos a alcanzar con los recursos disponibles, en términos de cantidad y tiempo.

Existen diferentes tipos de metas; sin embargo, en este documento sólo se hace mención de las de **resultado** (responden directamente a la cuantificación del objetivo específico o sectorial) y las de **producto** (responden a la cuantificación de los objetivos programáticos).

Las metas se constituyen en un insumo para medir la eficacia en el cumplimiento de programas y subprogramas y, por ende, para establecer el estado de avance en los compromisos del Plan[3]. Para su planteamiento se requiere conocer la situación actual, la cual servirá de línea de base para poder evaluar el cambio o modificación lograda.

Como se mencionó anteriormente, en el caso en que hayan quedado algunas debilidades en la formulación de algunas de las metas, se recomienda que los responsables sectoriales las definan con mayor claridad, para así incluirlas en el plan indicativo y garantizar su evaluación.

4.3.4 Indicadores

Son una representación cuantitativa (variable o relación entre variables), verificable objetivamente, que refleja la situación de un aspecto de la realidad y el estado de cumplimiento de un objetivo, actividad o producto deseado en un momento del tiempo. Los cambios en el valor que toma el indicador a lo largo del tiempo servirán para estimar el avance hacia el logro de los objetivos y metas de políticas, programas y proyectos.

Los indicadores deben tener las siguientes propiedades:

- *Medibles.* Expresan un valor cuantificable o cualificable.
- *Disponibles.* Para medirlos es necesario contar con la información.
- *Determinantes.* Expresen mejor y más adecuadamente el avance del programa, subprograma y/o proyecto.
- *Válidos.* Reflejan lo que se pretende medir.

[3] *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*, elaborada por el DNP

- *Precisos.* Están definidos de manera clara y sin ambigüedades.
- *Confiables.* Producen el mismo resultado dos mediciones del indicador para la misma política.
- *Fáciles de cuantificar, agregar y desagregar.*
- *Sencillos, de fácil manejo e interpretación.*
- *Accesibles.* El costo de la información que se requiere para construirlo no debe ser alto.

Dado que los indicadores establecen un punto de referencia, es necesario identificar un valor de línea de base al inicio del periodo de gobierno y establecer aquel que se espera lograr (meta) en un período de tiempo limitado con la ejecución de las acciones y proyectos que adelante la administración municipal en cumplimiento del plan de desarrollo. Por ejemplo, la línea de base en el tema educativo es que la cobertura bruta es de 51,5% y se espera alcanzar una meta de 70%.

4.3.5 Recursos

Corresponden a los recursos y fuentes del plan de inversiones; es decir, aquellos recursos con los cuales se va financiar el Plan de Desarrollo.

4.3.6 Responsables

Hace referencia a la dependencia responsable del cumplimiento de la respectiva meta de producto.

4.4 ¿Cómo se elabora e PI?

Aunque la Ley no establece el procedimiento para elaborar el Plan Indicativo, se sugiere considerar las siguientes actividades:

Actividad 1: *Reactivación de Comités Operativos Sectoriales*

Se recomienda que la Administración convoque a los comités o equipos técnicos sectoriales, que se conformaron con ocasión de la elaboración del Plan de Desarrollo, quienes serán los interlocutores al interior de cada dependencia no sólo en el proceso de elaboración del plan indicativo sino también para el seguimiento y evaluación del mismo. Es importante que los mandatarios oficialmente designen los funcionarios responsables.

Actividad 2: ***Establecimiento*** *de direccionamientos para la formulación del Plan Indicativo*

La oficina de planeación o quien haga sus veces, debe definir unas orientaciones metodológicas para que los equipos técnicos participen de manera activa y coordinada en el proceso de elaboración del plan indicativo. En este sentido, se sugiere que esta guía (paso a paso) incluya no sólo los elementos conceptuales sino también metodológicos y operativos.

Actividad 3: *Formulación del Plan Indicativo, según direccionamientos*

Los comités sectoriales, bajo la coordinación de la Oficina de Planeación, o quién haga sus veces, elaborarán el plan indicativo de acuerdo con las instrucciones impartidas. Se recomienda que esta actividad se realice de manera simultánea con la formulación del Plan de Desarrollo

Actividad 4: *Consolidación del Plan Indicativo*

La Oficina de planeación o quien haga sus veces consolidará el Plan Indicativo de la entidad territorial.

Actividad 5: *Presentación del Plan Indicativo al Consejo de Gobierno*

Con el fin de institucionalizar el plan indicativo como instrumento para la toma de decisiones, se sugiere que este sea aprobado en Consejo de Gobierno.

Actividad 6: *Revisión y ajustes del Plan Indicativo*

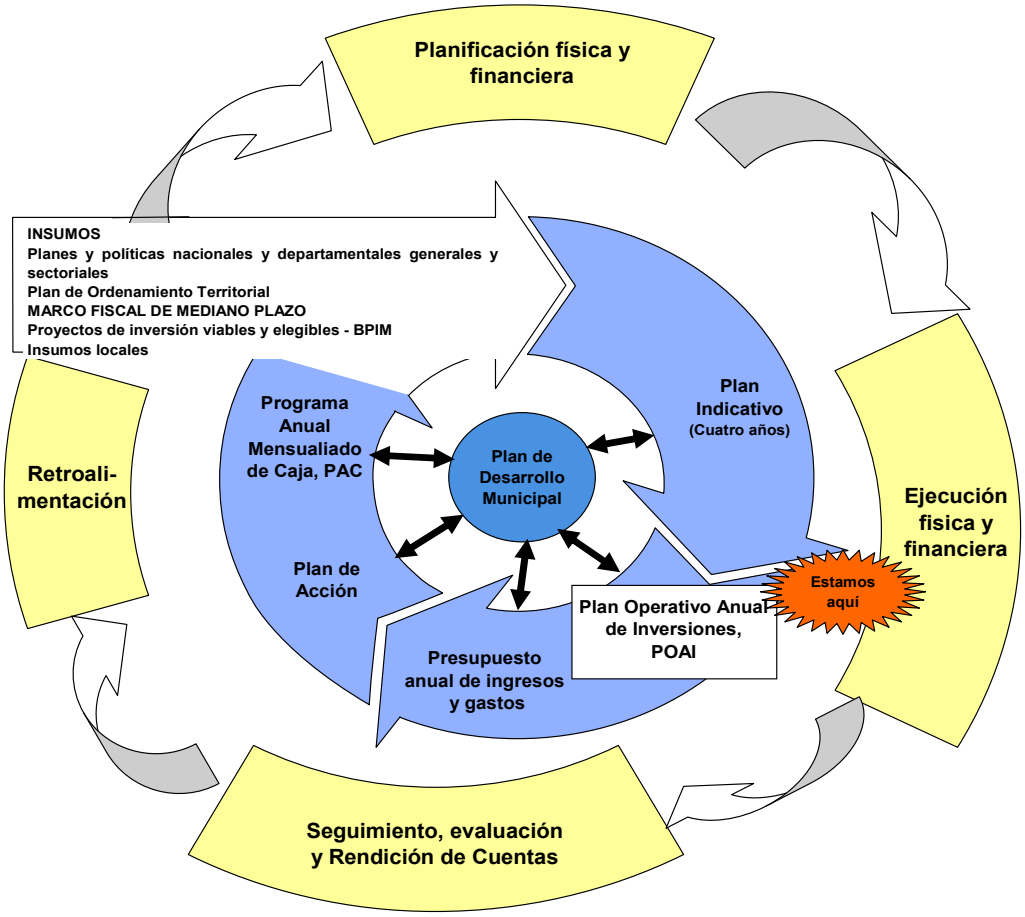
De acuerdo con las recomendaciones emitidas por el Consejo de Gobierno, la Oficina de Planeación o quien haga sus veces, conjuntamente con los comités sectoriales realizarán los ajustes del Plan Indicativo.

Actividad 7: *Seguimiento y evaluación del Plan Indicativo*

4.5 Cronograma

Actividades	Actores involucrados					Téminos	Productos
Establecimiento de direcctrices y orientaciones para la formulación del plan indicativo						Se recomienda realizar esta actividad con base en el plan de desarrollo aprobado y adoptado por medio del respectivo acto administrativo	Documento con direcctrices y orientaciones
Formulación del plan indicativo con base en las directrices y orientaciones						Se recomienda que estas actividades se realicen entre marzo y junio de cada año	Borrador Planes indicativos según la estrucrura del plan de desarrollo: por ejes, componetes, dimensiones o sectores
Consolidación del plan indicativo							Borrador del plan indicativo
Revisión del plan indicativo en Consejo de Gobierno						Se recomienda que estas actividades se realicen entre junio y julio de cada año	Acta con observaciones y coemntarios para el ajuste final del plan indicativo
Revisión y ajuste del plan indicativo							Plan Indicativo Definitivo
Seguimiento y evaluación del plan indivativo						Permanente, una vez aprobado	Infomes de seguimiento y evaluación

5.1 ¿Cuál es la Contribución del POAI al proceso de gestión pública?



El POAI, es el principal vínculo entre el Plan de Desarrollo y el Sistema Presupuestal, toda vez, que se constituye en el punto de partida para organizar la ejecución del Plan de Desarrollo, en la medida que es el instrumento de programación de la inversión anual, en el cual se relacionan los proyectos de inversión clasificados por sectores, programas y metas de productos a las que va a contribuir con su ejecución durante la vigencia fiscal.

En tal sentido, se requiere que esta programación al ser integrada al presupuesto anual en el componente de gastos de inversión, tenga estrecha correspondencia, en dos sentidos a saber: de una parte, con las metas financieras señaladas en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y de otra, con las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo, conforme a la distribución anualizada de las metas de producto contenidas en el plan indicativo por cada una de las vigencias del periodo de gobierno. Asegurar dicha "articulación y correspondencia tanto en la parte de programación como en la ejecución", es la clave no solo para lograr por parte de los gobiernos

territoriales un sistema de inversión pública eficaz y eficiente, sino para contribuir efectivamente al mejoramiento de las condiciones de bienestar de las comunidades.

Institucionalmente, el POAI una vez incluido en el presupuesto aprobado, se constituye en la base de la actuación de las diferentes dependencias de las administraciones de las respectivas entidades territoriales. Igualmente, es el instrumento soporte para el seguimiento, la evaluación y la evaluación, toda vez que permite observar el cumplimiento de las metas de producto del Plan de Desarrollo en su programación anual, de modo que se puedan tomar los correctivos a que haya lugar, en el transcurso de la vigencia.

Ejemplo

Tal como se mencionó al momento de anualizar las metas en el PI, el municipio La Esperanza programó recursos para que en la primera vigencia se iniciara la ejecución del Subprograma "Mejoramiento de la infraestructura escolar".

Soportado en este compromiso, durante la formulación del POAI se revisaron los proyectos viabilizados e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, y se encontró que los siguientes se ajustaban a las necesidades plasmadas en el Plan de Desarrollo:

- Dotación de instituciones educativas

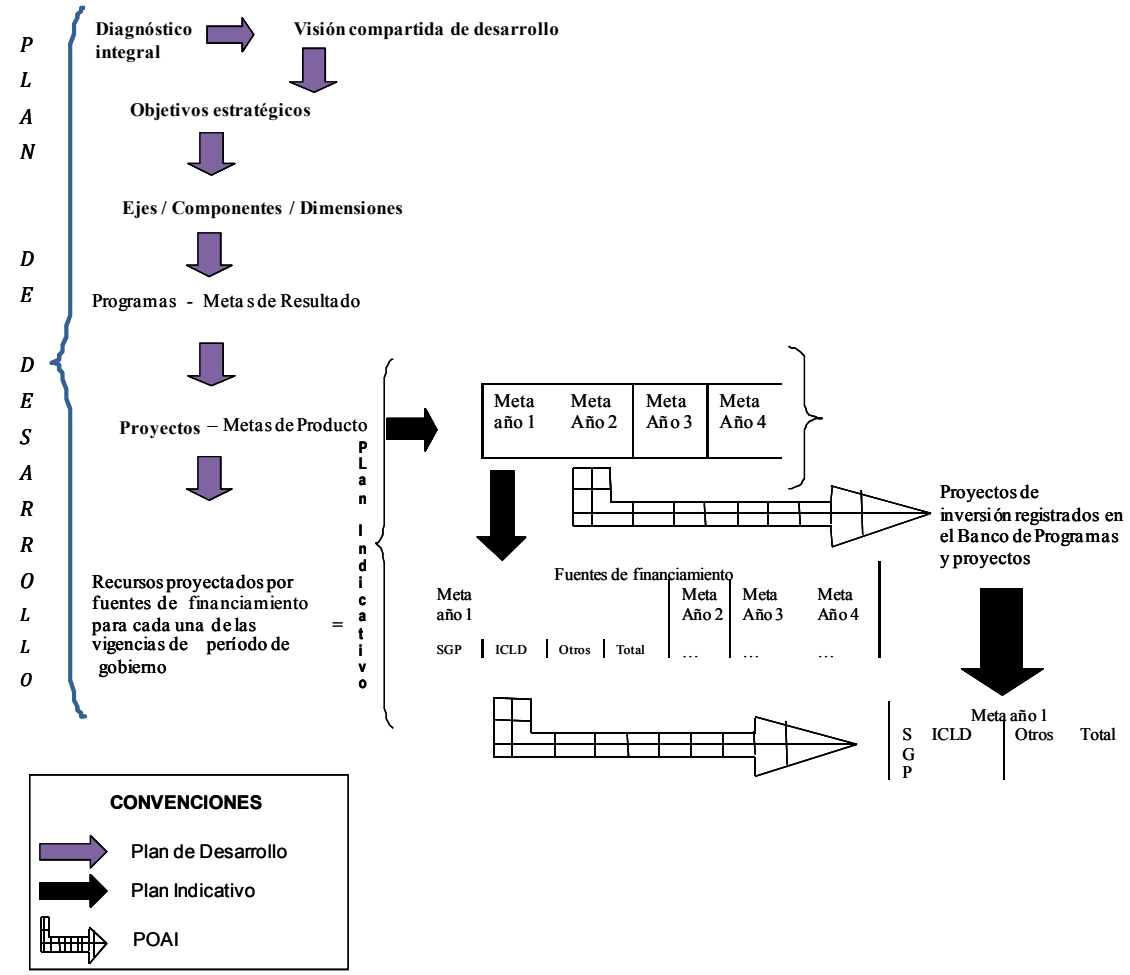
En consonancia con lo anterior, el POAI incluyó Proyecto "Dotación de instituciones educativas" en el Subprograma "Mejoramiento de la infraestructura escolar" delPrograma "Más niños y niñas dentro del sistema educativo";; el objetivo programático "Dotar de pupitres los colegios del municipio para beneficiar niños y niñas Sisbén 1 y 2" ; las meta de producto para cuatrienio "Comprar 680 pupitres", con su respectivo indicador (Número de Pupitres comprados), línea de base (5.000 pupitres) y el valor esperado al finalizar la vigencia (5.080); los proyectos ("Dotación de pupitres en la vereda de San Jacinto" y "Dotación de pupitres en la vereda La Instancia", con sus respectivas metas (dotar con 40 pupitres a cada una de las veredas a beneficiar) considerando que las dos veredas tenían una deficiencia de 5 pupitres por aula en el Colegio. Así mismo, se incluyeron los recursos de inversión desagregados por fuentes de financiamiento y el nombre de la dependencia responsable de la ejecución de cada uno de los proyectos.

Teniendo en cuenta los anteriores elementos, se sugiere la siguiente estructura de POAI, la cual podrá estar acompañada por un documento que presente el análisis de la participación de cada fuente de financiación en la meta global de inversión prevista y su comportamiento, la distribución de los recursos de inversión entre sectores, programas y subprogramas, la responsabilidad que tendrá cada dependencia en la ejecución de los recursos de inversión, de acuerdo con el monto asignado a los proyectos de su competencia, y los demás elementos que consideren oportunos y necesarios la Administración municipal para realizar la sustentación del presupuesto de inversión y surtir el trámite ante el Consejo de Política Económica y Social territorial o Consejo de Gobierno y ante la Corporación Política.

Plan Operativo Anual de Inversiones

Parte estratégica: proyectos de inversión de la vigencia											Indicadores			Sector de cometencia	Apropiación	Fuentes de financaicón para la vigencia												Responsables		
																Recursos propios		Sistema General de Participaciones (SGP)												
Código	Eje estratégico/ Componente / Dimensión	Objetivos estratégicos por Eje estratégico/ Componente / Dimensión	Código	Programas	Código	Subprogramas	Código	Proyectos	Objetivos	Metas	Nombre Indicador	Líneas de base	Meta de la vigencia			Con destinación específica	Sin destinación específica	Educación	Salud	Agua potable y saneamiento básico	Propósito general Libre inversión	Propósito general Forzosa inversión	Programa alimentación escolar y ribereños del río Magdalena	Regalías	Crédito	Cofinanaciación	Otros	Entidad	Dependencia	Responsable

Gráficamente



5.2 ¿Qué es y para qué sirve el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI?

El Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI es un instrumento de la gestión pública, el cual junto con el plan financiero y el presupuesto anual de rentas y gastos, constituyen el Sistema Presupuestal. De acuerdo con el Artículo 8 del Decreto 111 de 1996, el POAI tiene como objeto determinar los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos (dependencias de la Administración) y programas, que la Administración territorial ejecutará en una vigencia fiscal determinada.

De esta manera, en el Plan Operativo Anual de Inversiones se deben programar todos los recursos que la administración territorial, de acuerdo con el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP, espera destinar y ejecutar en inversión para una vigencia fiscal determinada, precisando las diferentes fuentes de financiación (Sistema General de Participaciones –SGP,

Regalías y Compensaciones, Ingresos Corrientes de Libre Destinación, entre otros) y verificando la destinación específica que tienen los recursos asignados a la entidad territorial para cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones.

Lo anterior, dado que el Artículo 89 de la Ley 715 de 2001 establece que los departamentos, distritos y municipios al momento de elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto deben programar los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

Adicionalmente, la norma define que en el Plan Operativo Anual de Inversiones y en el Presupuesto se deben incluir indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con los recursos del SGP.

Con base en lo anterior, las ventajas de elaborar el POAI, son las siguientes:

- Permite adaptar el Plan Plurianual de Inversiones a las condiciones y características propias de cada vigencia fiscal, articulándolo con los objetivos estratégicos, específicos y programáticos de la Parte Estratégica del Plan de Desarrollo Territorial.
- Promueve la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos. El POAI es el principal insumo para elaborar el Presupuesto de Gastos de Inversión y dado que contiene únicamente los proyectos de inversión registrados en el Banco, garantiza que los recursos se destinen a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, a través de proyectos viables, elegibles y prioritarios.
- Promueve la eficacia en el cumplimiento del objeto misional de cada dependencia de la Administración, ya que una vez es aprobado el Presupuesto de Rentas y Gastos, el Plan Operativo Anual de Inversiones es el insumo principal para que cada dependencia elabore su respectivo Plan de Acción y oriente estratégicamente sus procesos, instrumentos y recursos disponibles hacia el logro de los objetivos, metas y proyectos de su competencia.
- Facilita el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal.
- Permite hacer seguimiento anual al cumplimiento de los objetivos estratégicos, específicos y programáticos, así como a las metas de resultado y de producto del Plan de Desarrollo Territorial, adoptando correctivos en el transcurso de la vigencia fiscal, cuando sea oportuno, para garantizar que los proyectos programados y ejecutados se orienten al cumplimiento del Plan de Desarrollo.
- Permite programar la inversión que la administración se propone realizar en una vigencia fiscal, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

    - Los nuevos proyectos de inversión que se ejecutarán en la vigencia fiscal, así como aquellos que se deben incorporar dado que están amparados en vigencias futuras o que requieren continuidad.
    - El aporte de cada proyecto de inversión, medido a través de indicadores, al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Desarrollo Territorial.

- Los recursos disponibles para inversión de acuerdo con el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo, desagregados por fuentes de financiación, identificando aquellos que tienen destinación específica para inversión.
- Los proyectos de inversión clasificados y organizados de acuerdo a la estructura del Plan de Desarrollo Municipal, identificando la dependencia responsable de cada uno y la respectiva fuente de financiación.

5.3 ¿Cuál es el contenido del POAI?

El Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI debe tener los siguientes contenidos:

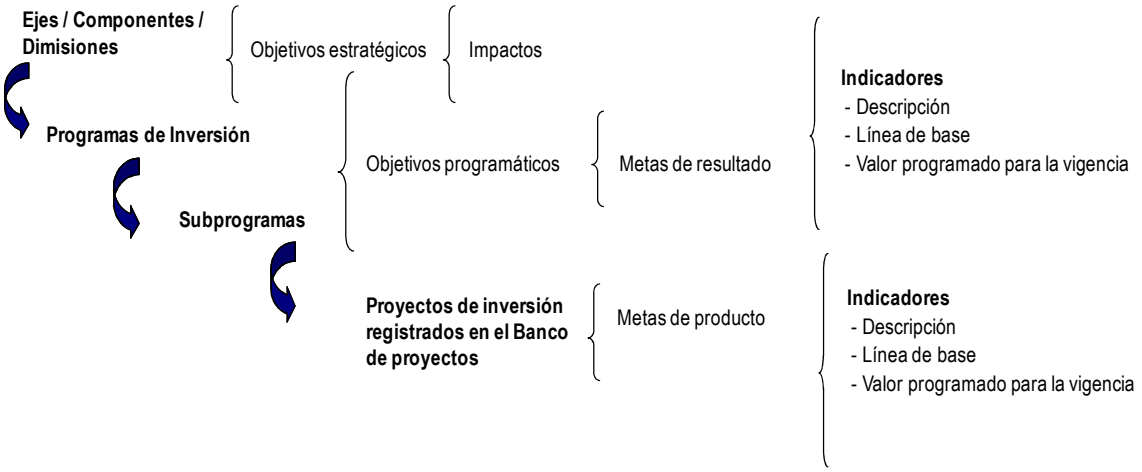
1. **Parte Estratégica**
2. **Proyectos de inversión registrados**
3. **Apropiación**
4. **Dependencia responsable**

A continuación se ilustra brevemente el desarrollo de cada uno de los capítulos que debe contener el POAI

5.3.1 Parte estratégica

La **parte estratégica** del POAI se debe elaborar teniendo en cuenta la estructura del Plan Indicativo, del Plan de Desarrollo Territorial, identificando los objetivos y las metas que la Administración estableció para la respectiva vigencia fiscal. Esto es importante, ya que ante un panorama de recursos insuficientes, la elegibilidad de un proyecto dependerá del aporte que haga al cumplimiento de las metas establecidas.

Parte Estratégica del Plan Operativo Anual de Inversiones



5.3.2 Proyectos de inversión

Los **proyectos de inversión** que se incorporen al POAI, deben ser aquellos que se encuentran registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Territorial y que están programados para la vigencia fiscal. Mediante este mecanismo se garantiza el cumplimiento del Artículo 68 del Decreto 111 de 1996, que establece que no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto hasta tanto no se encuentre evaluado por el órgano competente y registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.

Son proyectos **registrados** aquellos que han sido considerados como viables por la dependencia competente y que por tanto pueden ser ejecutados con recursos del presupuesto municipal. El registro de los proyectos se realiza por la dependencia sectorial en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal e implica los pasos previos de radicación y calificación de viabilidad[4].

Es posible que durante la formulación del Plan de Desarrollo se contemplen proyectos de inversión que aun no se encuentran registrados en el BPIM, para que su ejecución sea posible, deben ser formulados de acuerdo con la metodología existente y registrados y viabilizados en el Banco de proyectos de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal fin.

La **radicación** es el procedimiento por el cual el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Territorial deja constancia de la recepción de un proyecto con la documentación requerida. Entre tanto, la **calificación de viabilidad** consiste en el estudio de la posibilidad que tiene el proyecto de inversión para ser ejecutado y operado, de tal manera que cumpla con su objetivo. El estudio de viabilidad tiene en cuenta los principios de eficiencia, calidad y pertinencia e incorpora aspectos

[4] Este y los siguientes párrafos se elaboran con base En: DNP. Ayudas para la conformación y puesta en marcha de Bancos de Programas y Proyectos Territoriales. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública. 2005.

técnicos, socioeconómicos, ambientales e institucionales. Además de ser viables, los proyectos deben ser elegibles y prioritarios.

La **elegibilidad** se refiere a la potencialidad o capacidad que tiene un proyecto para optar a ser financiado con recursos del presupuesto general del municipio. Un proyecto de inversión es elegible si es viable y si se formula en el marco de las funciones, condiciones, requisitos, objetivos y criterios de la fuente de recursos utilizada para su financiación. Los criterios más comunes para determinar la elegibilidad son la pertinencia de un proyecto en el marco de los programas, subprogramas, objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, la sostenibilidad y la financiación, en el sentido de comprender objetos que pueden financiarse con la fuente de recursos identificada.

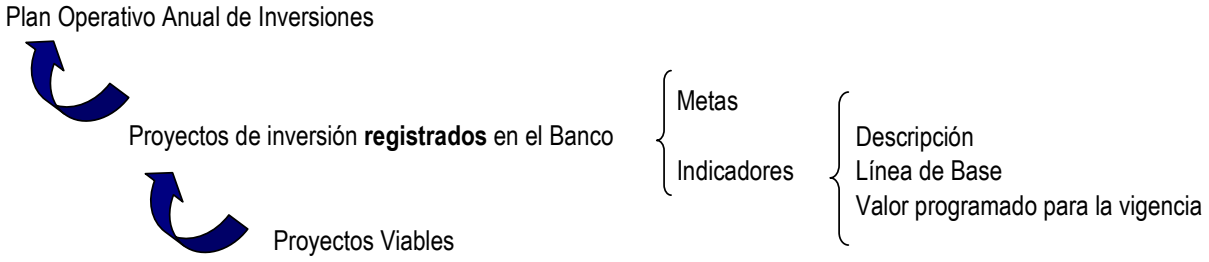
Por su parte, la **priorización** consiste en ordenar, de acuerdo con unos criterios previamente definidos, un conjunto de proyectos viables y elegibles. Generalmente para priorizar los proyectos se tienen en cuenta criterios de equidad, cobertura, contribución del proyecto al desarrollo local y a la competitividad, aporte a la solución de las necesidades más apremiantes de la comunidad, aprovechamiento de potencialidades, entre otros.

En consecuencia, mediante el análisis de elegibilidad y priorización, la Administración municipal debe garantizar que los proyectos no sólo sean técnicamente factibles y económica y socialmente rentables, sino que además mediante su ejecución se logren los objetivos estratégicos, específicos y programáticos y las metas de resultado y de producto establecidas en el Plan Indicativo, y por ende en el Plan de Desarrollo Territorial. Mediante dicho análisis la Administración debe verificar la legalidad de la fuente de recursos que se propone utilizar para financiar cada proyecto, para evitar que los recursos que tienen destinación específica sectorial se destinen a propósitos diferentes a los fijados por la Constitución Política y la Ley.

De acuerdo con lo anterior, el POAI se debe elaborar con los proyectos registrados en el Banco, con el fin de asegurar que los recursos se destinen a acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social. Acorde con el análisis de elegibilidad y viabilidad, cada proyecto se debe enmarcar en un sector, programa y subprograma e identificar para cada caso los objetivos y metas de producto que mediante se ejecución se lograrán. Lo anterior es necesario, ya que en la fase de evaluación y seguimiento se verificará la contribución que hizo la ejecución de cada proyecto al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo.

Adicionalmente, para cada proyecto se deben establecer metas e indicadores, con su respectiva descripción, línea base y valor esperado, los cuales permitirán que la Secretaría de Planeación, o la dependencia que haga sus veces, realice seguimiento físico y financiero y evalué la contribución de cada proyecto al cumplimiento del Plan de Desarrollo Territorial. Dependiendo de la Metodología que utilice la entidad territorial para identificar, preparar y evaluar los proyectos de inversión, dichas metas e indicadores se puede diseñar con base en la información que tenga la ficha de Estadísticas Básicas de Inversión –EBI.

Proyectos de Inversión Registrados en el BPPIM



5.3.3 Apropiación

Para cada proyecto se tiene que identificar, con base en la información que contenga el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Territorial, los recursos que se requieren para su ejecución, de acuerdo con el estudio de costos realizado. El total de los recursos que se prevé ejecutar en el conjunto de los proyectos seleccionados debe ser acorde con las metas de inversión definidas en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo, desagregadas por fuentes de financiación y con los recursos programados en el Plan Plurianual de Inversiones para cada sector, programa y subprograma, en la vigencia correspondiente. Posteriormente, dependiendo de los recursos apropiados en el Acuerdo del presupuesto para cada proyecto, subprograma o programa, la Administración deberá realizar los ajustes correspondientes, con el objeto de que el valor total del POAI, así como el de cada fuente de financiación coincida con el valor aprobado en el Presupuesto.

Es indispensable que la programación de los proyectos en el POAI se realice desagregando la apropiación de cada proyecto según las fuentes de financiación, para lo cual la Administración podrá utilizar la estructura del Formato Único Territorial –FUT.

Fuente de Financiación
Proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos

Apropiación
(Desagregada por fuentes de financiación)

1. SGP - Alimentación escolar.
2. SGP - Participación para educación.
   - Prestación de Servicios.
   - Calidad.
3. SGP - Participación para salud.
   - Régimen subsidiado.
   - Salud pública.
   - Prestación de servicios a la población pobre no afiliada.
4. SGP - Participación para agua potable y saneamiento básico.
5. SGP - Participación de propósito general.
   - Deporte y recreación.
   - Cultura.
   - Libre inversión.
6. SGP - Municipios ribereños.
7. SGP - Libre destinación.
8. Ingresos corrientes de libre destinación.
9. Ingresos corrientes con destinación específica (recursos propios).
10. Fosyga - Etesa.
11. Regalías y compensaciones.
12. Fondo Nacional de Regalías.
13. Aportes y cofinanciación nacional.
14. Aportes, transferencias y cofinanciación departamental.
15. Recursos del Crédito.
16. Otras fuentes diferentes a las registradas

5.3.4 Dependencia Responsable

De conformidad con el principio de especialización, se debe identificar la dependencia responsable de cada proyecto, no sin antes revisar el objeto y las funciones de cada una de ellas, para asegurar que la distribución y asignación de los proyectos se haga de acuerdo con las competencias que tienen cada entidad o dependencia.

5.4 ¿Cómo se elabora el POAI?

Para elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI, se sugiere que la Administración surta el siguiente procedimiento:

Actividad 1: *Definición de la cuota global de inversión para la vigencia fiscal*

Con base en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Plurianual de Inversiones, las Secretarías de Hacienda y de Planeación, o quienes hagan sus veces, definen la cuota global de inversión para la vigencia fiscal, para la cual se está preparando el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI. Dicha meta debe desagregarse por fuentes de financiación, identificando aquellas que tienen destinación específica, para lo cual se recomienda revisar las disposiciones legales, entre ellas la Ley 715 de 2001 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, ya que reglamenta la composición, distribución y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Actividad 2: *Conformación de la lista de proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión municipal y de aquellos que se encuentran en ejecución*

La Secretaría de Planeación o la dependencia encargada de administrar el Banco de Programas y Proyectos de Inversión elabora la lista de proyectos de inversión registrados en el Banco y programados para ser ejecutados en la vigencia para la cual se está elaborando el Plan Operativo Anual de Inversiones. Adicionalmente, con base en el seguimiento físico y financiero que la Secretaría de Planeación realiza a la ejecución de la inversión, identifica aquellos proyectos que se encuentran en ejecución, así como aquellos que tienen garantizada su financiación con vigencias futuras. Aquellos proyectos que no estén registrados deben formularse, de acuerdo con la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación e inscribirse en el Banco para que sean susceptibles de financiación.

Actividad 3: *Sectorización de la cuota global de inversión*

La Secretaría de Planeación, o quien haga sus veces, distribuye la cuota global de inversión entre los sectores que hacen parte del Plan de Desarrollo, cumpliendo con las destinaciones específicas que establecen las disposiciones legales. Para la sectorización de los recursos, se recomienda que las diferentes entidades y dependencias de la Administración, en coordinación con la Oficina de Planeación, conformen mesas de trabajo para revisar los objetivos estratégicos, específicos y programáticos definidos en el Plan de Desarrollo y en el Plan Indicativo, así como las metas de resultado y de producto programadas para la vigencia que se está elaborando el Plan Operativo Anual de Inversiones, con el objeto de que la asignación y distribución de los recursos sea coherente con la importancia que tiene cada sector en el cumplimiento de la visión y misión del Plan de Desarrollo Municipal.

Aún cuando cada una de las dependencias debe ajustar sus proyectos de inversión y metas físicas a los techos presupuestales, se debe dar oportunidad de llevar a cabo mesas de discusión sobre la asignación de recursos, con el fin de que cada una de ellas justifique, en función de los proyectos de

inversión y las metas a alcanzar, la mayor o menor necesidad de recursos. Una vez culminadas las rondas de negociación y definidas las asignaciones presupuestales, cada sector debe proceder al ajuste de su programación financiera y de resultados. La información final debe ser enviada la Secretaría de Planeación, con el objetivo de dar paso a su consolidación y su armonización con los demás instrumentos de planeación presupuestación.

Actividad 4: *Comunicación a Secretarías de Despachos, Departamentos Administrativos y demás entidades de la administración municipal*

La Secretaría de Planeación, o quien haga sus veces, antes del 20 de julio del año inmediatamente anterior a aquel para el cual se está preparando el POAI, comunica oficialmente a cada Secretaría de Despacho, Departamento Administrativo y demás entidades de la administración municipal, de acuerdo con sus competencias y funciones, la meta de inversión sectorial asignada y los proyectos que se encuentran registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, los proyectos que se encuentran con vigencias futuras y aquellos que se están ejecutando, para que cada una proceda a elaborar el anteproyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones.

Actividad 5: *Elaboración de anteproyecto de POAI*

Cada una de las dependencias de la Administración, con base en la información y lineamientos suministrados por la Secretaría de Planeación, o quien haga sus veces, elabora antes del 30 de junio de cada año el anteproyecto del Plan Operativo Anual de Inversiones y lo remite a la Secretaría de Planeación para su consolidación. El anteproyecto debe contener los elementos descritos en el numeral 5.3 de este capítulo.

Actividad 6: *Consolidación del POAI y presentación ante el Consejo de Política Económica y Social o Consejo de Gobierno*

La Secretaría de Planeación, o quién haga sus veces, consolida el proyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI y garantiza que dicho proyecto cumpla como mínimo con los contenidos, estructura y criterios técnicos descritos en este Capítulo. La Secretaría de Planeación, o quién haga sus veces, convoca al Consejo Territorial de Política Económica y Social o al Consejo de Gobierno, con el objeto de presentar, sustentar y aprobar el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI.

Actividad 7: *Remisión del POAI aprobado a la Secretaría de Hacienda*

Una vez es aprobado el Plan Operativo Anual de Inversiones por el Consejo Territorial de Política Económica y Social o el Consejo de Gobierno, la Secretaría de Planeación lo remite a la Secretaría de Hacienda, para que sea incorporado en el proyecto de presupuesto de gastos de inversión de la entidad territorial.

Dependiendo de las disposiciones del Estatuto Presupuestal de la entidad territorial, la Secretaría de Hacienda incorpora todos o algunos de los niveles (sector, programa, subprograma o proyecto) que contiene el Plan Operativo Anual de Inversiones al presupuesto de gastos de inversión. De esta

manera, en caso de que el Presupuesto sólo incluya la inversión hasta el nivel de subprogramas o programas, los proyectos que componen los subprogramas y estos los programas (es decir, que contribuyen al cumplimiento de los mismos objetivos estratégicos, específicos o programáticos), se deben incorporar en el decreto de liquidación del Presupuesto.

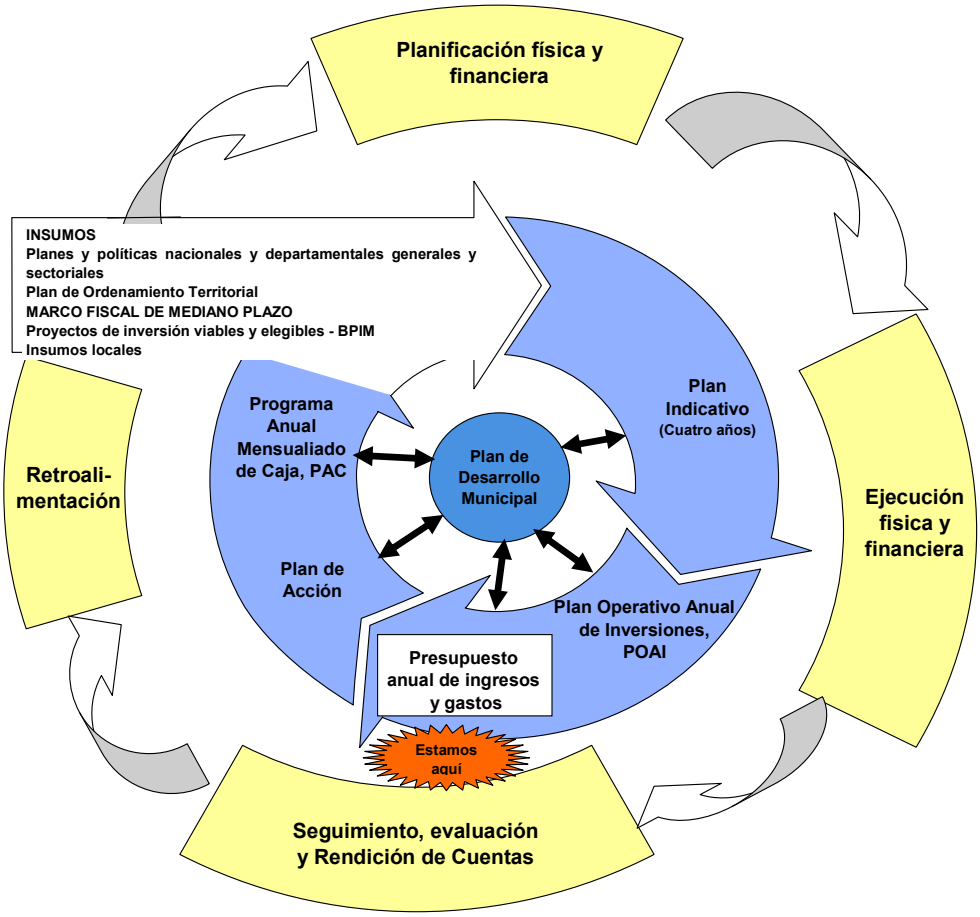
Una vez es aprobado el Presupuesto por la corporación política, la Secretaría de Planeación debe revisar el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI con el objeto de adecuarlo a las modificaciones de inversión realizadas por el Acuerdo Municipal, mediante el cual se aprobó el Presupuesto.

Nota: Las fechas establecidas anteriormente pueden variar de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Estatuto de Presupuesto Territorial.

5.5 Cronograma

Actividades	Actores involucrados						Términos legales	Productos
	Alcalde	Compes / Consejo de Gobierno	Secretaría de Planeación	Secretaría de Hacienda	Secretarías Sectoriales	Concejo Municipal / Asamblea Deptal		
Definición de la cuota global de inversión para la vigencia fiscal.			■	■			Se recomienda que estas actividades se realicen antes del 20 de julio de cada año. No obstante, las fechas dependen de la disposiciones del Estatuto Presupuestal.	Cuota global de inversión definida de acuerdo al Plan Financiero.
Conformación de la lista de proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión municipal y de aquellos que se encuentran en ejecución.			■					Cuota global de inversión distribuida entre los sectores de inversión.
Sectorización de la cuota global de inversión.			■					Lista de proyectos registrados en el Banco y de aquellos que se encuentran en
Comunicación a Secretarías de Despachos, Departamentos Administrativos y demás entidades de la administración municipal de la cuota de inversión sectorizada.			■					Oficio remisorio a las Secretarías sectoriales con la relación de proyectos y la cuota de inversión asignada.
Elaboración de anteproyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones.					■		Se recomienda elaborar esta actividad antes del 30 de junio de cada año.	Anteproyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones elaborado por cada dependencia.
Consolidación del proyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones y presentación y sustentación ante el Consejo de Política Económica y Social o Consejo de Gobierno.			■				Según fechas establecidas en el Estatuto de Presupuesto de la entidad territorial	Proyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones consolidado, sustentado y presentado al Compes.
Aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones.		■						Plan Operativo Anual de Inversiones aprobado.
Remisión del Plan Operativo Anual de Inversiones aprobado a la Secretaría de Hacienda para incorporarlo al proyecto de Presupuesto de gastos de inversión.			■	■				Plan Operativo Anual de Inversiones incorporado al Proyecto de presupuesto de gastos de inversión.
Presentación del proyecto de Presupuesto al Concejo Municipal / Asamblea Departamental.	■			■				Proyecto de Presupuesto presentado a la corporación pública.
Aprobación del Presupuesto anual.						■		Presupuesto anual aprobado.
Ajuste al Plan Operativo Anual de Inversiones.			■					Plan Operativo Anual de Inversiones ajustado de acuerdo al Presupuesto aprobado.

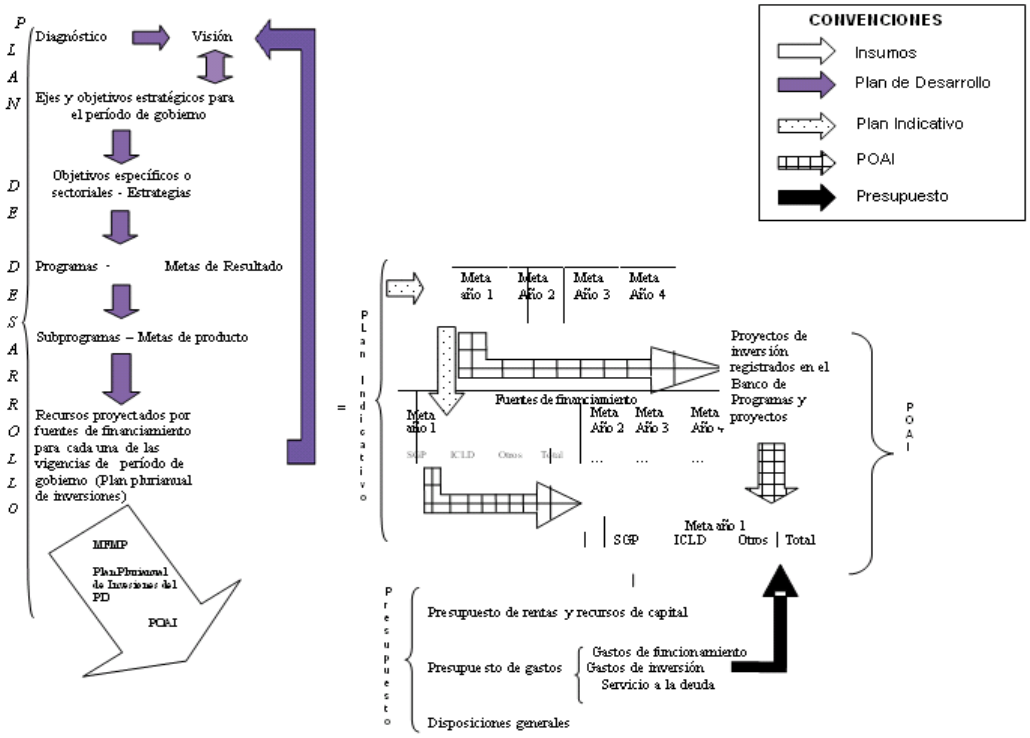
6.1 ¿Cuál es la contribución del Presupuesto Anual al proceso de gestión pública?



El Presupuesto permite a la entidad territorial poner en ejecución los programas, subprogramas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

[5] Elaborado a partir de DDTS. DNP. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Local. DNP. CAF. Cáp. IV, V y VI. En lo referente a los recursos de regalías y para los efectos relacionados con la elaboración de los presupuestos se recomienda consultar lo dispuesto en Acto Legislativo 05 de 2011, por medio del cual se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 y se creó el Sistema General de Regalías (SGR, y la normatividad que viene reglamentando esta reforma a la Constitución Política de 1991, la documentación relacionada se puede consultar en portal Web del DNP, sitio del Sistema General de Regalías: http://sgr.dnp.gov.co/

Gráficamente



6.2 ¿Qué es y para qué sirve el Presupuesto Anual?

El Presupuesto es el último elemento del Sistema Presupuestal, el cual se entiende como el estimativo de los ingresos y la autorización máxima de gastos.

Frente al objeto y utilidad del Presupuesto, la Sentencia C–1065 de 2001, precisa que el presupuesto *"se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se hace una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo"*.

6.3 ¿Cuál es el contenido del Presupuesto Anual?

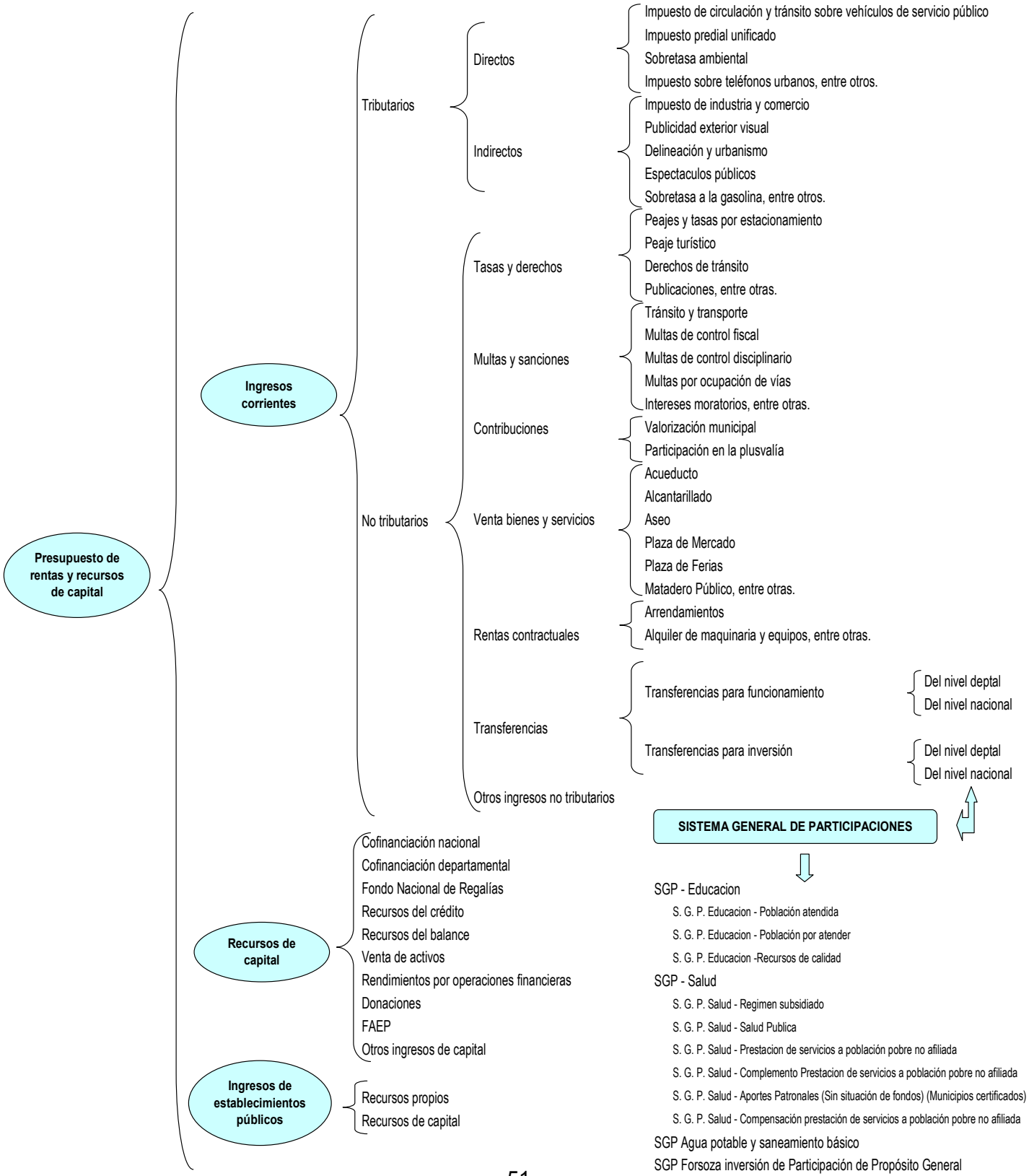
El presupuesto se compone de las siguientes partes:

1. El **presupuesto de rentas y recursos de capital**, el cual contiene la estimación de los ingresos corrientes, de las contribuciones parafiscales, de los recursos de capital, de los fondos especiales y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal.

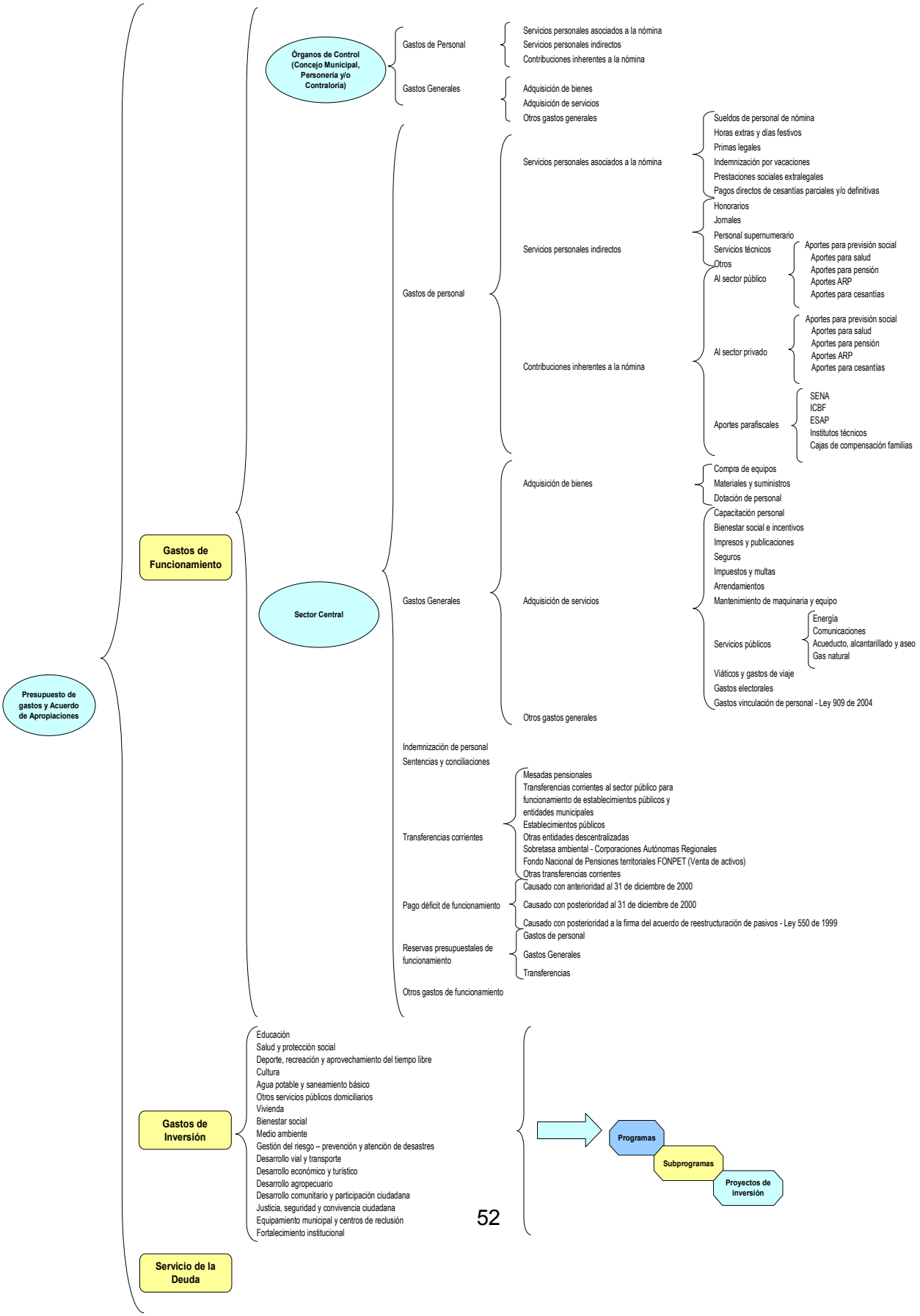
2. El **presupuesto de gastos o Acuerdo de apropiaciones**, el cual se desagrega por secciones (sector central de la administración, órganos de control (Concejo, Personaría y/o Contraloría) y establecimientos públicos, o aquellos que cumplan las mismas condiciones jurídicas de dichos establecimientos) y por conceptos de gasto (gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda).

3. Las **disposiciones generales,** entendidas como las normas complementarias contenidas en el presupuesto para garantizar su correcta ejecución

6.3.1 Presupuesto de rentas y recursos de capital (Caso municipal)



6.3.2 Presupuesto de gastos y acuerdo de apropiaciones (Caso municipal)



6.3.3 Disposiciones Generales

Son las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto de la entidad territorial, las cuales rigen solamente durante el año fiscal para el cual se expiden.

6.3.4 ¿Cómo se elabora el Presupuesto Anual? [6]

El proceso de elaboración del presupuesto se sustenta legalmente en la aplicación del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Lo anterior, sin perjuicio de las demás disposiciones presupuestales que establecen las normas de endeudamiento público territorial, de ajuste y responsabilidad fiscal, de distribución de competencias y de programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP y de Regalías y Compensaciones.

El Gobernante, con el apoyo de sus Secretarios de despacho, en especial de Hacienda y Planeación, debe presentar al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto para su aprobación. Los montos de ingresos del proyecto de presupuesto presentado por el Gobernante, no puede ser aumentados por el Concejo Municipal, sin el concepto previo y favorable de éste, expresado en forma escrita. Sin embargo, el Concejo Municipal puede eliminar o reducir las partidas de gastos propuestos por la Administración municipal, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda, las demás obligaciones contractuales del Gobierno territorial, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI y los programas y subprogramas del Plan de Desarrollo Territorial y del Plan Plurianual de Inversiones.

Como punto de partida para la elaboración del Presupuesto, la Administración debe considerar el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP, el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Operativo Anual de Inversiones, que es el principal insumo para la elaboración del presupuesto de gastos de inversión.

Igualmente para su formulación, la dependencia encargada debe tener en cuenta que el presupuesto esta conformado por el presupuesto de gastos de funcionamiento, presupuesto de gastos de inversión y disposiciones generales. Para la elaboración del Presupuesto de gastos de funcionamiento, se recomienda que la Administración prepare, entre otros, los siguientes elementos:

- El **Plan de compras de bienes y servicios**, a partir del cual se proyecte el gasto de los servicios generales, tanto del sector central de la Administración, como de los órganos de control (Concejo Municipal, Contraloría y Personería, según sea el caso).

- La **proyección de los gastos de personal**, tanto del sector central de la Administración como de los órganos de control, consultado para el efecto el régimen prestacional y salarial

[6] Elaborado con base en Capítulo VI. DDTS. DNP. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Local. DNP. CAF.

de los empleados del sector público del nivel territorial y las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1148 de 2007.

El proceso de aprobación del Presupuesto se inicia cuando el Proyecto de Acuerdo es presentado por el Alcalde al Concejo Municipal en la fecha establecida en el Estatuto Municipal de Presupuesto, se recomienda adjuntar el POAI, con el fin de propender por una mayor racionalidad en el debate[7]. A continuación el Proyecto debe ser discutido en el primero y segundo debate en los términos y condiciones establecidos en el reglamento del Concejo Municipal.

De la discusión se pueden generar varios resultados:

i) El proyecto de Acuerdo **no es aprobado** por el Concejo Municipal antes de la fecha establecida en el Estatuto Territorial de Presupuesto, en cuyo caso el Alcalde lo adopta mediante Decreto el proyecto presentado.

ii) El proyecto de Acuerdo **es aprobado**, caso en el cual se remite al Alcalde para su sanción. El Gobernante puede sancionar el Acuerdo, en cuyo caso debe publicarlo en los 10 días siguientes y enviarlo a remisión del Gobernador, en los 5 días siguientes a la sanción. Sin embargo, el Alcalde puede no sancionar el Acuerdo, en cuyo caso podría objetarlo por inconveniencia o ilegalidad. Cuando es por inconveniencia, el Alcalde lo envía al Concejo Municipal, quien puede aceptar o no las objeciones. Si las acepta, remite el Acuerdo al Alcalde para su sanción en un plazo no mayor de 8 días. En este caso el Alcalde lo sanciona, pero si no lo hace, el Concejo Municipal podrá sancionarlo.

Cuando el Alcalde objeta el Acuerdo por ilegal, éste lo debe enviar en los 5 días siguientes al Tribunal Administrativo, con la respectiva exposición de motivos. El Tribunal debe pronunciarse en los 20 días hábiles siguientes a su recibo. Mientras el Tribunal decide, rige el proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde.

El Tribunal puede pronunciarse así: si considera que las objeciones de legalidad tienen fundamento, el proyecto se archiva y continúa rigiendo el presupuesto del año anterior, de acuerdo con las normas. Si el Tribunal considera que no tiene fundamento, remite el Acuerdo al Alcalde, quién lo debe sancionar en los 3 días siguientes a su comunicación.

El Presupuesto del municipio puede ser adoptado en **forma excepcional**, cuando se presenta alguno de los siguientes casos:

iii) **Repetición del presupuesto del año anterior**, que se realiza cuando el Alcalde no presenta oportunamente el Proyecto de Acuerdo al Concejo Municipal o, cuando el Tribunal Administrativo declara nulo el Acuerdo del presupuesto en su conjunto. En estos casos, el

[7] Gracias a que en el POAI se incorporan metas de resultado y de producto, los concejales van a poder analizar los efectos que se espera tener con la designación del gasto en cada uno de los programas y proyectos de inversión de la Administración. En otras palabras, se podría enfocar el debate hacia la aprobación de un presupuesto orientado a resultados.

Presupuesto se adopta mediante decreto. Se entiende por **Presupuesto del año anterior**, aquel que fue sancionado por el Alcalde y liquidado para el año fiscal anterior, más los créditos adicionales y traslados de apropiaciones aprobados para el año fiscal anterior.

Cuando se repite el Presupuesto es posible que los ingresos para el nuevo año fiscal no alcancen a cubrir los gastos, en cuyo caso el Alcalde podrá reducir, suprimir los gastos y/o refundir empleos, hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital del nuevo año fiscal.

En cuanto al presupuesto de inversión, se repite el monto total de dicho presupuesto, pero la administración municipal puede distribuir dicho monto, de acuerdo al Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI aprobado por el Consejo Municipal de Política Económica y Social – COMPES o el Consejo de Gobierno.

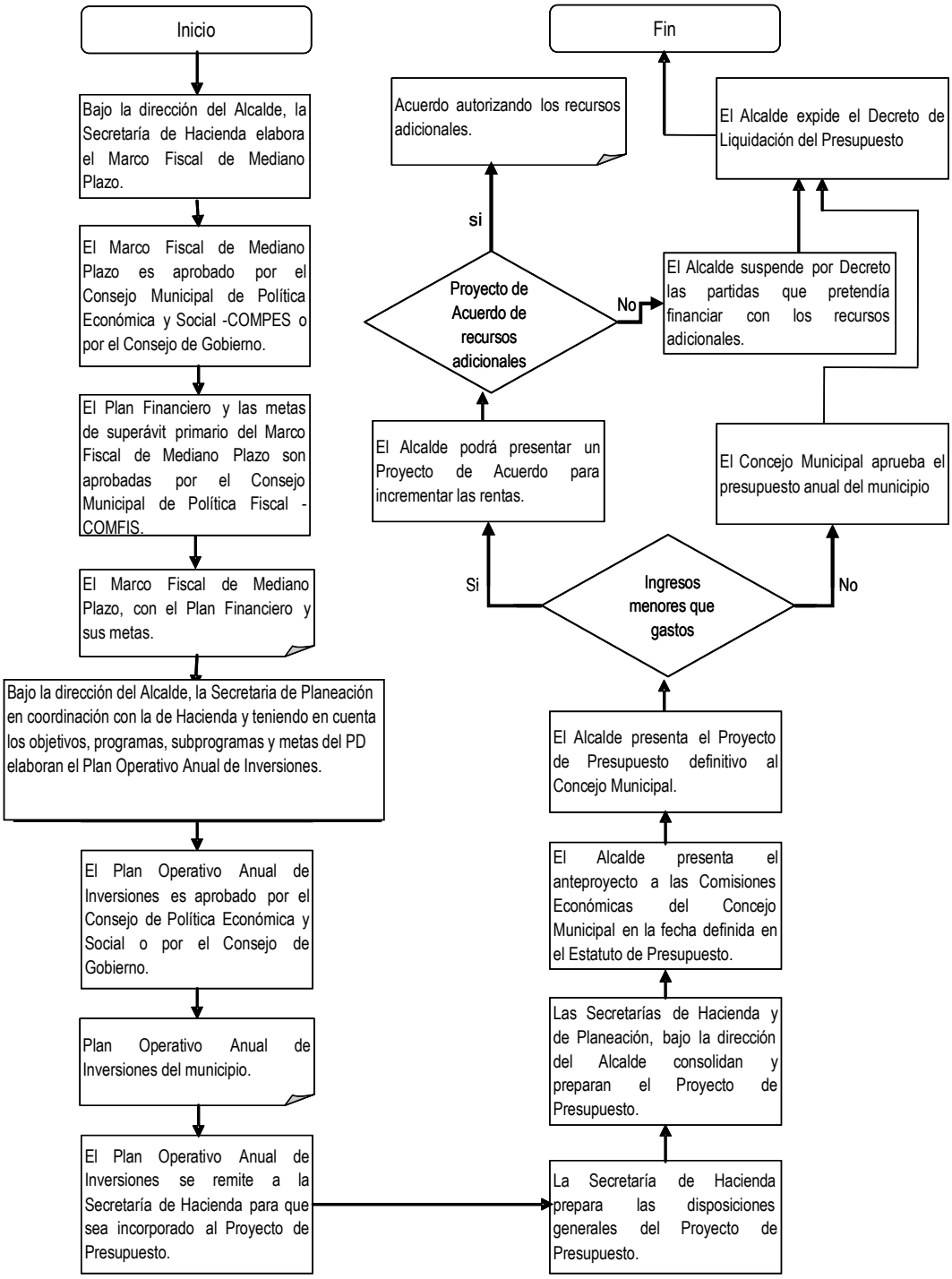
iv) **Adopción mediante decreto del proyecto de presupuesto presentado por el Alcalde**, que se realiza cuando el Concejo Municipal no aprobó el proyecto de presupuesto en la fecha prevista.

v) **Adopción del Acuerdo de presupuesto sancionado por el Presidente del Concejo Municipal**, que se realiza cuando el Concejo Municipal no acepta las objeciones realizadas por el Alcalde y lo remite a éste para su sanción, pero él se niega a sancionarlo. En este caso lo debe sancionar el Presidente del Concejo Municipal.

Una vez, el Proyecto de Presupuesto es aprobado, el Alcalde Municipal debe expedir el **Decreto de Liquidación del Presupuesto** para la respectiva vigencia, lo cual consiste básicamente en tomar el proyecto de presupuesto presentado por el Alcalde y realizarle las modificaciones que haya realizado el Concejo. Adicionalmente, en el Decreto de Liquidación se debe incluir el detalle de las apropiaciones de gastos que se ejecutarán en la vigencia. Al respecto, conviene recordar que el Artículo 67 del Decreto 111 de 1996, establece lo siguiente:

> ***"Articulo 67.*** *Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.*
>
> *En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas:*
>
> *1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.*
> *2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.*
> *Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38/89, artículo 54, Ley 179/94, artículo 31)".*

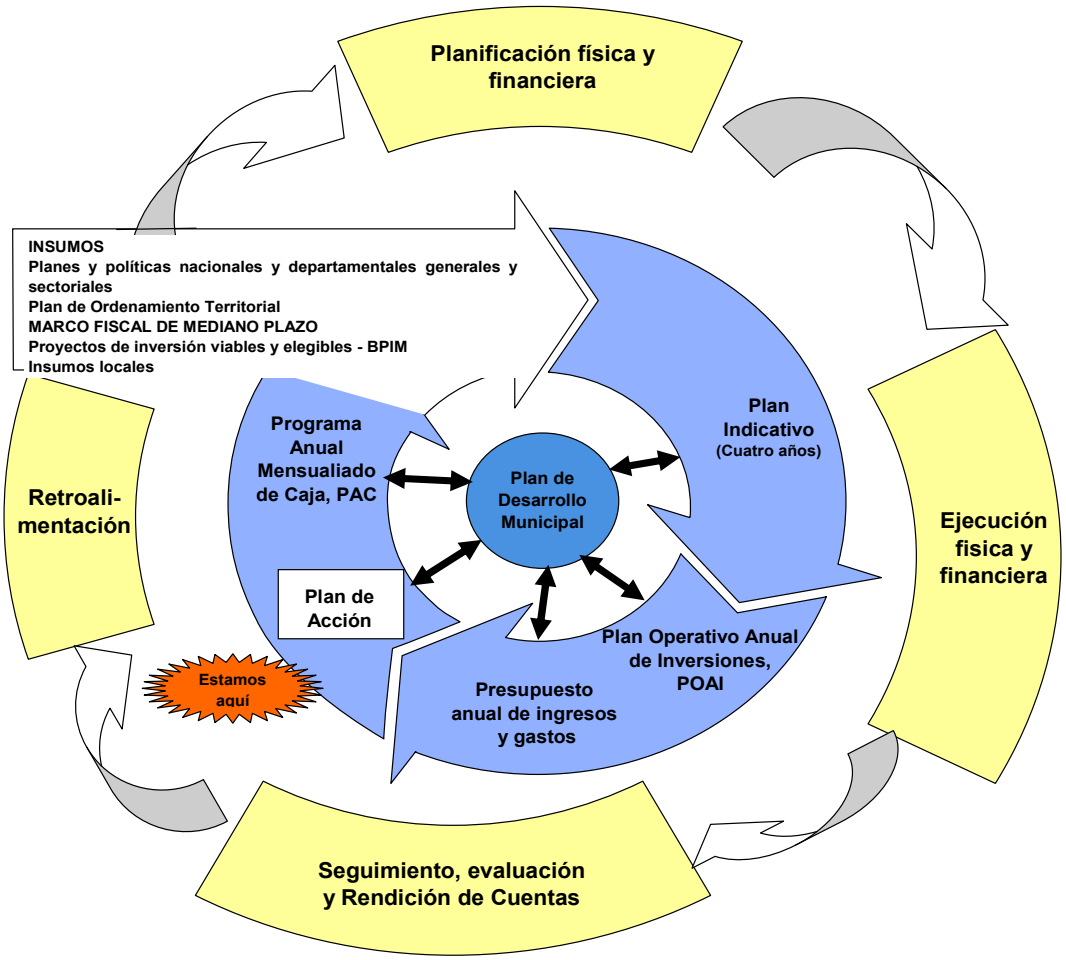
A continuación se presenta un flujograma sobre el proceso general que se debe seguir para la elaboración del presupuesto municipal.



Proceso general de elaboración del Presupuesto Municipal

Fuente: DDTS. DNP. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Local. DNP. CAF. p. 107

7.1 ¿Cuál es la contribución del Plan de Acción al Proceso de gestión pública?



El PA permite que cada dependencia de la Administración, de acuerdo con el presupuesto asignado, defina las estrategias que va a adelantar para ejecutarlo y garantizar el cumplimiento del POAI, y con él el del Plan Indicativo y del Plan de Desarrollo.

Durante la formulación del PA es el momento en el cual se hacen visibles las acciones de articulación entre las diferentes dependencias, ya que existen proyectos en los cuales deben participar varias de ellas, y por lo tanto, es necesaria la coordinación.

Para facilitar el posterior seguimiento del Plan de Desarrollo, se recomienda que al elaborar los términos de referencia de los contratos de ejecución de proyectos, se defina a qué meta(s) le está(n) apuntando, y en qué porcentaje. Así mismo, se sugiere numerar los contratos asociándolos con las metas definidas en el Plan Indicativo.

Ejemplo

Teniendo en cuenta que en el POAI se definió que se iban a ejecutar los siguientes proyectos:

- Dotación de instituciones educativas

Y considerando además el presupuesto asignado al sector educativo, la Secretaría de Educación, o entidad responsable de estos proyectos, concretó las siguientes acciones para garantizar la efectiva ejecución:

- Elaboración de los términos de referencia (febrero) (Juan Pérez, profesional universitario, Secretaría de Educación)
- Revisión términos de referencia (marzo) (Luis Mora, Secretario de Educación)
- Convocatoria para participar en el proceso de selección (marzo) (Pedro Ariza, Jefe Jurídico)
- Selección de contratista (marzo) (Pedro Ariza y Luis Mora)
- Interventoría del contrato

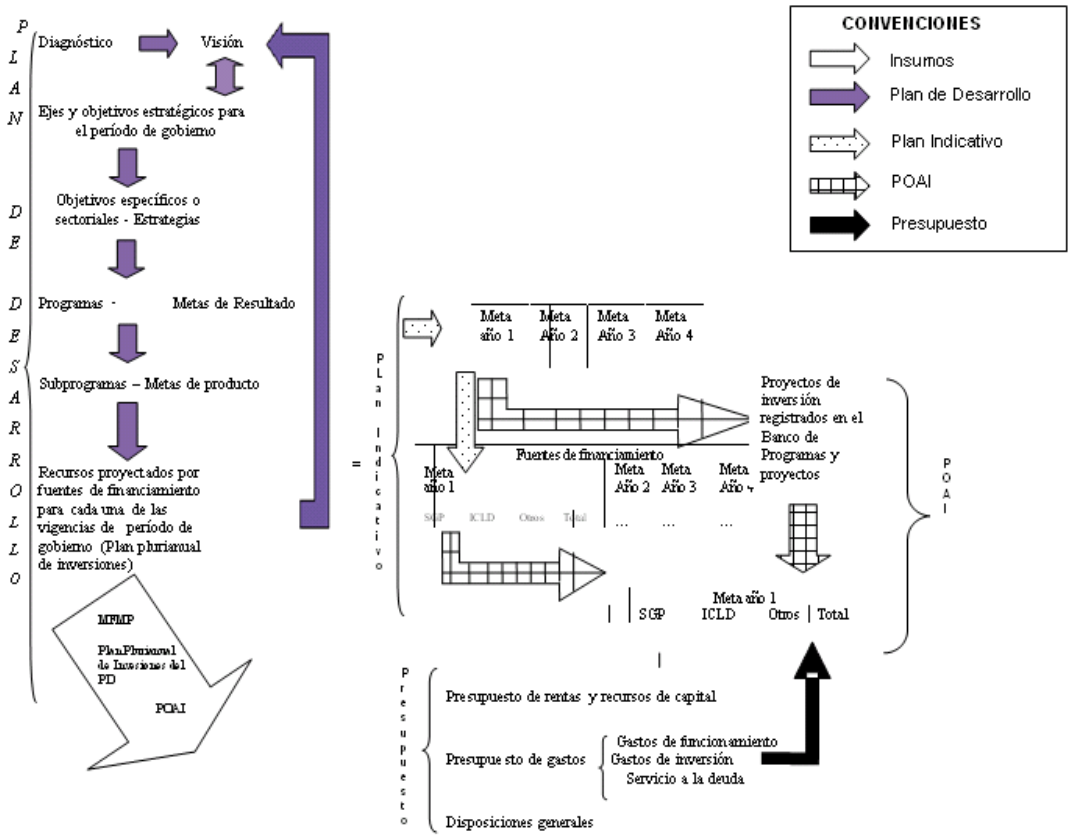
Nota: Teniendo en cuenta que se trata de una obra física, la Secretaría de Infraestructura también incluyó en su plan de acción la elaboración y revisión de los términos de referencia, esta dependencia, además, deberá garantizar que el colegio disponga de agua potable y baños para los niños.

Plan de acción

Dependencia _____

Código	Eje estratégico/ Componente / Dimensión	Código	Programa	Código	Subprograma	Código	Proyectos	Objetivos	Metas	Indicador			Actividades	Indicadores de geastión	Responsable	Fecha de terminación de la actividad	Recursos			
										Nombre	Línea de base	Valor esperado para la vigencia					Rubro presupuestal	Fuente	Monto	Total
							Proyecto…													
							Proyecto…													
							Proyecto…													
							Proyecto…													

Gráficamente



7.2 ¿Qué es y para qué sirve el Plan de Acción, PA?

El sustento normativo de los PA se encuentra en la Ley 152 de 1994, la cual establece que "*con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias (…)*".

Este instrumento sirve para que cada dependencia oriente sus procesos, instrumentos y recursos disponibles (humanos, financieros, físicos, tecnológicos e institucionales) hacia el logro de los objetivos y metas anuales de la Administración.

El Plan de Acción es por tanto, un instrumento de planificación mediante el cual cada dependencia de la Administración territorial, ordena y organiza las acciones, proyectos y recursos que va a

desarrollar en la vigencia, para ejecutar los proyectos que darán cumplimiento a las metas previstas en el Plan.

7.3 ¿Cuál es el contenido del PA?

La ley no establece el contenido específico de los planes de acción, dando así autonomía a las entidades territoriales en su formulación y diseño, de conformidad con sus requerimientos y necesidades de información para la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo. No obstante, desde la perspectiva de los requerimientos del sistema de evaluación del desempeño a la gestión territorial, es deseable que el contenido de los planes de acción esté fundamentado en los principios orientadores de coordinación, coherencia y continuidad.

Por lo tanto, se recomienda al iniciar el proceso de elaboración del Plan de acción que cada dependencia reflexione sobre los siguientes aspectos:

- ¿De qué proyectos es responsable de manera individual?
- ¿De qué proyectos es responsable en conjunto con otras dependencias?
- ¿Cuál es el compromiso de la dependencia respecto a la magnitud de las metas de producto a lograr en la vigencia?
- ¿Qué estrategias o actividades se deben abordar para dar cumplimento al compromiso establecido en metas de producto?, ¿Cómo va a coordinar sus acciones con otras entidades o dependencias con las cuáles comparte responsabilidades para el cumplimiento de una o varias metas del plan de acción?
- ¿Qué acciones y/o proyectos [8]se deben ejecutar para cumplir con las metas de producto a lograr en la vigencia?
- ¿Con qué recursos financieros se cuenta para darle cumplimiento a las metas de producto programadas para la vigencia?

En este contexto, se sugiere que su contenido mínimo en el momento de la programación sea el siguiente:

[8] Es importante resaltar que el componente básico de los planes de acción son los proyectos por cuanto es a través de estos que se concretan las metas del plan. A su vez, cada proyecto de inversión formulado y aprobado en el Plan de Inversiones se constituye en una unidad operacional que vincula recursos y actividades en un período de tiempo. Cuando hay proyectos que son responsabilidad de varias dependencias, se recomienda que cada una incluya el proyecto, pero definiendo las actividades que son de su responsabilidad, de forma que al hacer el seguimiento al plan de acción de toda la administración se pueda establecer el estado de avance del proyecto en conjunto. En este sentido, es importante definir mecanismos permanentes de articulación.

1. **Identificación de dependencia**
2. **Niveles planes de desarrollo**
3. **Metas de producto programadas para la vigencia, deben ser coherentes con el Plan Indicativo y el POAI**
4. **Proyectos**
5. **Estrategias y actividades para la ejecución del proyecto**
6. **Indicador esperado de las estrategias y actividades**
7. **Recursos asignados por metas de producto**
8. **Responsable**

7.4 ¿Cómo se elabora el PA?

Actividad 1: *Convocatoria a Comités Operativos Sectoriales*

Los comités operativos, equipos de trabajo o simplemente los responsables de los programas y proyectos que se formalizaron desde la formulación del Plan de Desarrollo, son los mismos que se deben convocar para la formulación del plan de acción, caso contrario, se recomienda que al interior de cada dependencia se definan los responsables institucionales de los diferentes programas del PD.

Actividad 2: *Armonización de Planes de Acción en el primer año de gobierno*

En el año de inicio del periodo de gobierno la Administración debe ajustar el PA y el POAI aprobado desde la vigencia anterior de acuerdo con el Plan de Desarrollo aprobado, de tal forma que se homologuen los programas y metas correspondientes.

Actividad 3: *Revisión de insumos para la formulación del plan de acción*

A continuación se mencionan algunos de los insumos requeridos para la formulación del Plan de Acción:

- Plan de Desarrollo
- Plan Indicativo: en lo pertinente a la distribución de las metas de producto por anualidades y de manera específica de las metas programadas para la vigencia correspondiente.
- Plan de Acción ejecutado de la vigencia anterior: permite establecer el grado de cumplimiento de las metas de producto programadas y en esa medida, ajustar las metas a programar en el plan de acción de la nueva vigencia. Por ejemplo, si el plan de acción de la vigencia anterior reporta desfases
- POAI: Las dependencias de la administración revisten el carácter de unidades ejecutoras, por lo tanto, conocer los recursos disponibles, es una de las condiciones para que los planes de acción sean verdaderos instrumentos de ejecución organizada y eficiente del Plan de Desarrollo.
- Proyectos viables registrados en el BPPIM: Teniendo en cuenta que las metas de producto definidas en el Plan de acción se ejecutan a través de los proyectos, es fundamental que los proyectos de inversión se encuentren formulados y registrados en el Banco de Proyectos de Inversión

Actividad 4: *Elaboración del documento inicial de Plan de Acción*

Con base en los insumos, cada dependencia elabora un documento con las estrategias y acciones que va a adelantar para dar cumplimiento al POAI, y por ende al Plan Indicativo y al Plan de Desarrollo.

Actividad 5: *Aprobación del Plan de Acción*

Si bien en la Ley 152 de 1994, no se desarrollan los procedimientos de aprobación de los planes de acción, se recomienda realizar las siguientes actividades:

- Presentación ante el Consejo de Gobierno. Cada secretario o jefe de dependencia responsable de la ejecución del plan de desarrollo deberá presentar y sustentar el Plan de Acción, ante el Consejo de Gobierno, justificando su importancia de acuerdo con las prioridades establecidas por el gobernante y la distribución de metas del Plan indicativo, la coherencia de los proyectos y acciones con el Plan operativo anual de inversiones y la claridad y consistencia de los indicadores para el seguimiento y la evaluación.
- Identificación de actividades compartidas. En el caso de existir actividades compartidas entre varias dependencias que contribuyen al logro de un mismo objetivo o programa, éstas

deben proponer un acuerdo de trabajo conjunto de forma tal que garantice su realización. Estos acuerdos deben aprobarse por parte del Consejo de Gobierno.

- Revisión de la coherencia entre el Plan de Acción y POAI. Una vez las secretarías de Planeación y Hacienda fijen la cuota de inversión y funcionamiento, es necesario revisar el plan de acción y con base en los recursos disponibles establecer las prioridades para su ajuste. De acuerdo con lo anterior, los planes de acción deben identificar y relacionar todos los proyectos con su contribución a las metas y requerimientos de recursos para cada vigencia fiscal, como un insumo del proceso de programación presupuestal.
- Aprobación definitiva y pautas para su seguimiento. Una vez realizados los ajustes propuestos por el Consejo de Gobierno e incorporados los acuerdos con otras dependencias, se aprueba la versión definitiva del Plan de Acción de toda la administración, el cual regirá la gestión de cada dependencia y de sus funcionarios. En el momento de su aprobación el gobernante territorial acordará la respectiva periodicidad con que se seguirá y evaluará su ejecución, así mismo definirá las ponderaciones de acuerdo a las prioridades de la administración.

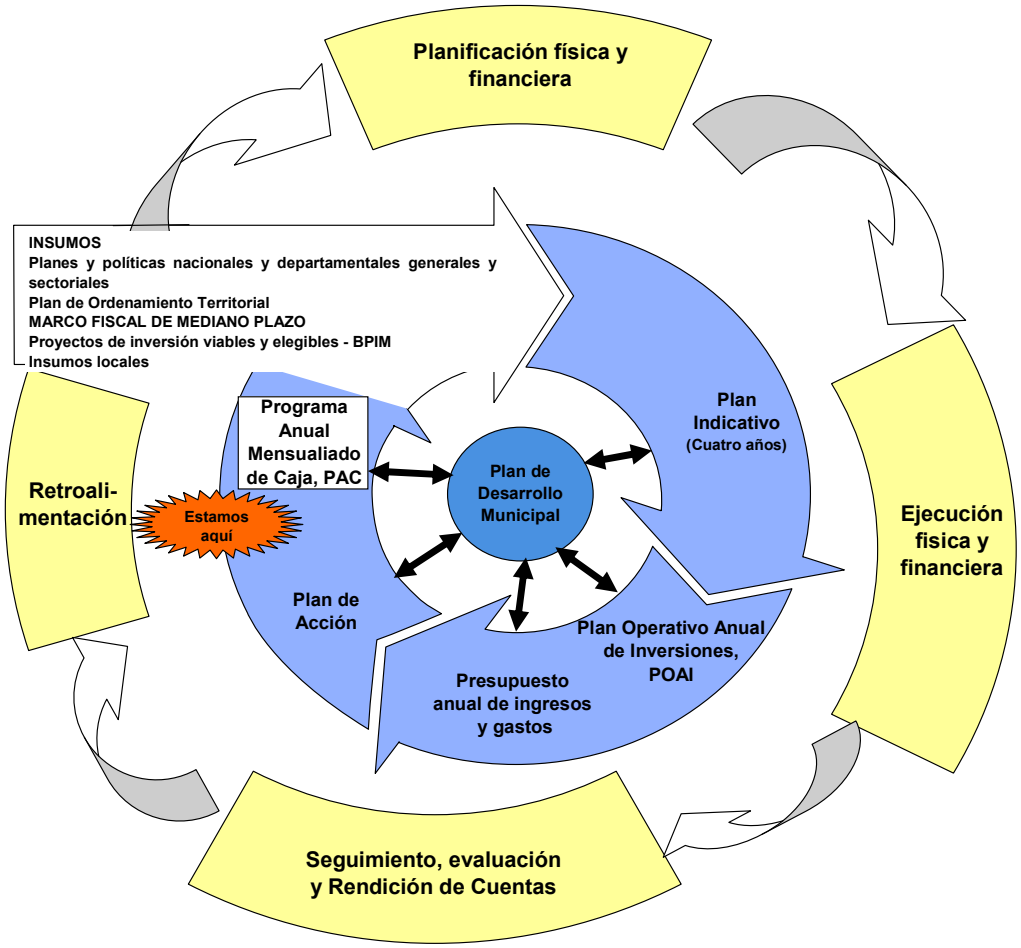
Actividad 6: *Ejecución, Seguimiento y Evaluación del Plan de Acción*

El Plan de Acción aprobado, es el instrumento sobre el cual las dependencias de la Administración deben enmarcar las decisiones de inversión a realizar en la vigencia, cuidando que las acciones a realizar o los proyectos a ejecutar de manera directa y/o por contratar con terceros, sean los que efectivamente contribuyen al logro de las metas de productos asociadas a cada uno de los programas del Plan de Desarrollo y en consecuencia impactar en el logro en las metas de resultados del respectivo sector. De igual manera, se debe observar que los proyectos a ejecutar, sean los aprobados en el POAI.

Adicionalmente, la dependencia de planeación debe realizar el seguimiento y la evaluación sobre la ejecución del Plan de Acción, así como del estado de ejecución del plan de desarrollo en términos del cumplimiento de las metas de producto, resultados y el balance y análisis de los recursos utilizados para verificar niveles de ejecución y cumplimiento de destinación de ley y eficiencia.

VIII. El Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC[9]

8.1 ¿Cuál es la contribución del PAC al Proceso de gestión pública?

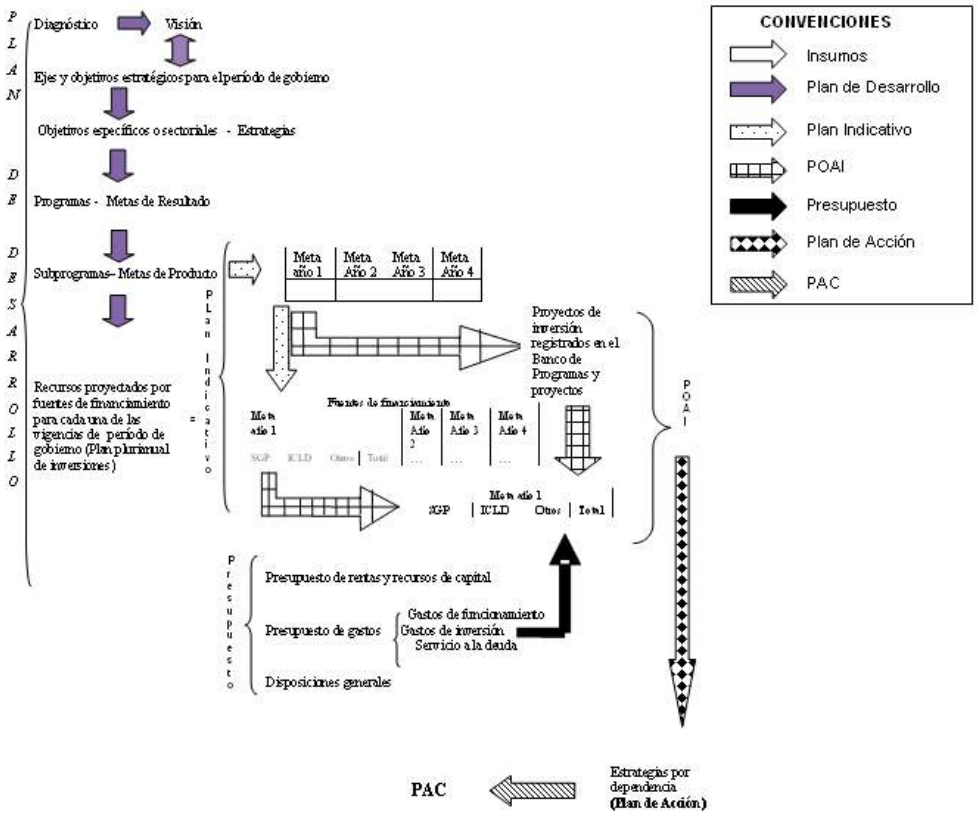


El Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, al igual que los instrumentos que se han revisado facilitan el cumplimiento de la misión, las responsabilidades y los compromisos adquiridos por la Administración territorial. En ese sentido, es el instrumento mediante el cual se establece el monto máximo mensual de fondos disponibles, con los cuales se podrán ejecutar las actividades programadas en el Plan de Acción que realiza cada dependencia.

Igualmente, su articulación dentro del Sistema Presupuestal conlleva a que gracias a la ejecución del PAC en desarrollo del principio de la unidad de caja, la tesorería es la encargada del manejo de los recursos, mediante la cuenta única y las cuentas especiales establecidas para las entidades territoriales.

[9] Se elabora con base en Capítulo VII. DDTS. DNP. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Local. DNP. CAF.

Gráficamente



8.2 ¿Qué es y para qué sirve el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC?

El Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC, es un instrumento mediante el cual se fija el monto máximo para efectuar pagos, y constituye el mecanismo que define el monto mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Municipal y en las Cuentas Especiales (como las del Sistema General de Participaciones –SGP), para efectuar el pago de los compromisos asumidos en desarrollo de las apropiaciones presupuestales incorporadas en el Presupuesto y financiadas con recursos del municipio[10].

El Artículo 73 del Decreto 111 de 1996 establece lo siguiente:

[10] Aspectos prácticos del Sistema Presupuestal Colombiano. www.minhacienda.gov.co

"Artículo 73. *La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación [Presupuesto General del Municipio] se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC.*

Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional [Cuenta Única Municipal], para los órganos financiados con recursos de la Nación [del municipio], y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional [del orden municipal] en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación [Presupuesto General del Municipio], con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Secretaría de Hacienda] y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Secretaría de Hacienda].

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese periodo.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Secretaría de Hacienda] con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El Gobierno reglamentará la materia (Ley 38/89, artículo 55. Ley 179/94, artículo 32. Ley 225/95, artículos 14 y 33)" [El contenido entre paréntesis es nuestro].

8.3 ¿Cuál es el contenido del PAC?

El PAC se compone de las siguientes tres partes:

1. El esquema de mensualización de rentas y recursos de capital
2. El Esquema de mensualización de pagos por sección presupuestal
3. Esquema de mensualización total de pagos por sección presupuestal

8.4 ¿Cómo se elabora el PAC?

De acuerdo con lo anterior, las entidades territoriales deben elaborar el Programa Anual Mensualizado de Caja, teniendo en cuenta, entre otras las disposiciones que regulan los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP, los cuales en virtud del Artículo 91 de la Ley 715 de 2001, no hacen unidad de caja con los demás recursos del Presupuesto y su administración se realiza en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores.

Para elaborar el Programa Anual Mensualizado de Caja, se recomienda el siguiente procedimiento:

Actividad 1: *Elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja*

La primera etapa en la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja consiste en mensualizar los ingresos de las rentas de destinación específica y de los demás recursos incluidos en la Cuenta Única Municipal y en las Cuentas Especiales del Sistema General de Participaciones, diferenciando cada fuente mediante un código de recursos, tal como se indica a continuación:

Esquema de mensualización de rentas y recursos de capital

Código Ingreso	Renta o recurso de capital	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total apropiado
010000	Ingresos corrientes													
011000	Ingresos tributarios													
011100	Impuesto predial unificado													
	…													
	…													
	…													

	…													
	…													
0120000	Ingresos no tributarios													
0121000	SGP													
0121100	SGP - Educación													
	…													
	…													
	Total Ingresos													

Actividad 2: *Elaboración del Proyecto de Programa Anual Mensualizado de Caja*

Conforme a la apropiación presupuestal se solicita a cada entidad ejecutora de la entidad territorial que elabore un proyecto de Programa Anual Mensualizado de Caja, considerando sus prioridades, los tiempos de ejecución de los proyectos (de acuerdo con su respectiva **Plan de Acción**), los tiempos de realización de los procesos contractuales, de acuerdo con el **Plan de Contratación**[11] elaborado por la entidad y la programación de pagos a los empleados públicos y contratistas.

Dicho proyecto debe ser radicado en la Secretaría de Hacienda de la entidad territorial en los tiempos definidos en las disposiciones generales del Presupuesto y/o en el Decreto de Liquidación del Presupuesto, con el fin de consolidar todas las propuestas. La propuesta puede ser presentada en la siguiente estructura:

Esquema de mensualización de pagos por sección presupuestal

Código Gasto	Gastos aprobados	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total apropiado	Código Fuente
020000	Gastos de funcionamiento														
021000	Servicios personales indirectos														
021100	Honorarios														
	…														
	…														
030000	Servicio de la deuda														
	…														
	…														
0410000	Gastos de inversión														
0411000	Sector educación														
0411100	Programa 1														
0411110	Subprograma 1														
0411111	Proyecto 1														
	…														
	…														
	Total gastos sección														

[11] De conformidad con la Directiva Presidencial 12 de octubre 1 de 2002, "…al elaborar su presupuesto las entidades deberán preparar un **plan de contratación** para la siguiente vigencia que incluirá los principales contratos, el cronograma de realización de los estudios previos, pliegos, procesos de selección de contratistas y ejecución de los contratos".

Actividad 3: *Distribución de recursos en cada mes*

A partir del Presupuesto de gastos aprobado y, teniendo clara la fuente de financiación de cada concepto de gasto (mediante la agregación de un código de fuente a la apropiación correspondiente), la propuesta de Programa Anual Mensualizado de Caja de cada entidad ejecutora y la disponibilidad mensual de recursos según la fuente, se procede a distribuir en cada mes los recursos, entre los diferentes conceptos de gasto de acuerdo con las secciones y apropiaciones correspondientes, garantizando que el gasto corresponda con el ingreso que legalmente puede financiarlo. Recordemos que el límite del Programa Anual Mensualizado de Caja es el monto apropiado para la vigencia. De esta manera, se tendrá la mensualización de pagos por cada rubro.

Esquema de mensualización total de pagos por sección presupuestal

Código Gasto	Gastos aprobados	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total apropiado	Código Fuente
A	Sección Administración municipal														
020000	Gastos de funcionamiento														
021000	Servicios personales indirectos														
021100	Honorarios														
	…														
	…														
030000	Servicio de la deuda														
	…														
	…														
0410000	Gastos de inversión														
0411000	Sector educación														
0411100	Programa 1														
0411110	Subprograma 1														
0411111	Proyecto 1														
	…														
	…														
	Total gastos sección														

Actividad 4: *Aprobación del Plan Anual Mensualizado*

Una vez el Programa Anual Mensualizado de Caja es consolidado por la Secretaría de Hacienda para toda la Administración, se presenta para su aprobación ante el Consejo Territorial de Política Fiscal.

Actividad 5: *Comunicación a las entidades ejecutoras*

Aprobado el Programa Anual Mensualizado de Caja, la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces comunica a todas las entidades ejecutoras del Presupuesto, sobre las metas de disponibilidad

de Programa Anual Mensualizado de Caja para los gastos que están a su cargo.

Las modificaciones al Programa Anual Mensualizado de Caja serán aprobadas por la Secretaría de Hacienda cuando no varíen las metas financieras establecidas por el Consejo Territorial de Política Fiscal.

La Secretaría de Hacienda podrá reducir el Programa Anual Mensualizado de Caja en caso de detectarse deficiencia en su ejecución, por bajo nivel de recaudo.

Además del Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP es necesario contar con la autorización de disponibilidad del Programa Anual Mensualizado de Caja expedido por la Tesorería de la Secretaría de Hacienda o cualquier otro mecanismo que permita garantizar la disponibilidad de PAC, al momento de causar el compromiso, lo cual es fundamental para evitar incurrir en lo expuesto por la Ley 734 de 2002:

> ***Artículo 35. Prohibiciones****. A todo servidor público le está prohibido:*
>
> *(…)*
> *16. Asumir obligaciones o compromisos de pago que superen la cuantía de los montos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).*
>
> ***Artículo 48. Faltas gravísimas.*** *Son faltas gravísimas las siguientes:*
>
> *(…)*
> *23. Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).*

En consecuencia, el Programa Anual Mensualizado de Caja es un instrumento orientador de la gestión presupuestal, que elimina el riesgo de generar déficit y facilita el cumplimiento de las obligaciones contractuales, en tanto los pagos derivados de los compromisos se ajusten a la disponibilidad real de los recursos del Programa Anual Mensualizado de Caja.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) / Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). (2007). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja. Bogotá, D. C., Colombia. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/CARTILLA%20INSTRUMENTOS.pdf

http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Gesti%C3%B3nP%C3%BAbliCaTerritorial/Gu%C3%ADasMetodolog%C3%ADasyPublicaciones/Gu%C3%ADasMetodol%C3%B3gicas.aspx

Departamento Nacional de Planeación (DNP) / Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). (2011). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015. Serie Guías para la gestión pública territorial No. 4. Bogotá, D. C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Gesti%C3%B3nP%C3%BAbliCaTerritorial/Gu%C3%ADasMetodolog%C3%ADasyPublicaciones/Gu%C3%ADasMetodol%C3%B3gicas.aspx

Departamento Nacional de Planeación (DNP) / Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). (2011). El alcalde en los primeros cien días de su administración. Serie Guías para la gestión pública territorial No. 3. Bogotá, D. C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Gesti%C3%B3nP%C3%BAbliCaTerritorial/Gu%C3%ADasMetodolog%C3%ADasyPublicaciones/Gu%C3%ADasMetodol%C3%B3gicas.aspx

Departamento Nacional de Planeación (DNP) / Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). (2011). El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Serie Guías para la gestión pública territorial No. 3. Bogotá, D. C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Gesti%C3%B3nP%C3%BAbliCaTerritorial/Gu%C3%ADasMetodolog%C3%ADasyPublicaciones/Gu%C3%ADasMetodol%C3%B3gicas.aspx