

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA DE MIGRANTES EN CIUDADES COLOMBIANAS

(CO-G1015)

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO No REEMBOLSABLE

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Francisca Rojas (CSD/HUD), Jefa de Equipo de Proyecto; Isabel Granada (VPS/MIG), Jefa Suplente de Proyecto; Veronica Adler, Patricio Zambrano; Manuela Palacio, Jessica Guzmán y Beatriz González (CSD/HUD); Joaquim Tres, Marisol Rodriguez (VPS/MIG); Carolina Gonzalez-Velosa (SCL/LMK); Fernando Vargas (IFD/CTI); Javier Jimenez (LEG/SGO); Patricio Crausaz (VPC/FMP); Eugenio Hillman (VPC/FMP); Ana María Cuesta, Maria Fernanda Merino (SPD/SDV); Andrea Saldarriaga (SCL/GDI); Carla Fernandez Duran (ORP/EUR); Victoria Florez, Heleno Barbosa (ORP/REM); Kai Hertz (ORP/GCM); Andrea Gaviano, Pilar Larreamendy (VPS/ESG); y Eduardo Café y Vanessa Sayos (consultores).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
B.	Objetivo, componentes y costo	12
C.	Indicadores de resultados clave	14
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	15
A.	Instrumentos financieros.....	15
B.	Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	16
C.	Riesgos fiduciarios	17
D.	Otros riesgos y aspectos clave	17
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	19
A.	Resumen del plan de implementación	19
B.	Resumen del plan de seguimiento de resultados.....	21

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES
REQUERIDOS
1. Plan de ejecución plurianual/plan operativo anual
2. Mecanismos de seguimiento y evaluación
3. Informe de gestión ambiental y social (IGAS)
4. Plan de adquisiciones
OPCIONALES
1. Anexo sobre tipificación del contexto migratorio
2. Perfiles de ciudades: Medellín, Cúcuta, Villa del Rosario, Barranquilla, Medellín, Rionegro, Riohacha y Maicao
3. Análisis económico
4. Manual de ejecución del proyecto
5. Ciudad y Migración: Soluciones Urbanas para la Integración de los Migrantes
6. La experiencia de las Escuelas Taller
7. Formulario de solicitud de la UE: Estrategias para la rápida integración sociourbana de migrantes en ciudades colombianas
8. Expresión de interés para obtener recursos no reembolsables para ejecutar el proyecto Estrategias para la integración sociourbana de migrantes en ciudades colombianas
9. Plan de comunicación y visibilidad
10. Evaluación ambiental y social estratégica
11. Filtro de Política de Salvaguardias y Formulario de Análisis de Salvaguardias
12. Carta de no objeción

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CCLIP	Línea Condicional para Proyectos de Inversión
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENTerritorio	Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial
FGA	Fondo de Garantía de Alquiler
FINDETER	Financiera del Desarrollo Territorial S.A.
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
MAM	Modelo de asistencia al migrante
MIAL	Mecanismo de Inversión de América Latina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PSG	financiamiento no reembolsable para un proyecto específico
UE	Unión Europea
URBELAC	Red de Ciudades Europeas, Latinoamericanas y del Caribe

RESUMEN DEL PROYECTO

COLOMBIA PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA DE MIGRANTES EN CIUDADES COLOMBIANAS (CO-G1015)

Términos y condiciones financieras				
Beneficiario			Facilidad de Financiamiento Flexible	
República de Colombia			Plazo de amortización:	N.A.
Organismo ejecutor			Período de implementación:	3 años
Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio)			Período de gracia:	N.A.
Fuente	Monto en euros (€)	Monto en dólares estadounidenses (US\$)	Tasa de interés:	N.A.
BID (Unión Europea [UE]-Mecanismo de Inversión de América Latina [MIAL]):	10.200.000 ^(a)	11.330.000 ^(b)	Comisión de crédito:	N.A.
			Comisión de inspección y vigilancia:	N.A.
Total:	10.200.000	11.330.000	Moneda de aprobación:	N.A.
Aspectos de la operación				
Objetivo y descripción del proyecto: El objetivo general consiste en fomentar el proceso de integración urbana de migrantes en al menos cinco ciudades o zonas metropolitanas colombianas receptoras de migrantes. Los objetivos específicos son los siguientes: (i) mejorar la capacidad institucional de las entidades subnacionales para ayudar a los migrantes mediante la implementación de sistemas de gestión basada en el desempeño; (ii) impulsar oportunidades de integración económica en comunidades receptoras de migrantes por medio de la creación o mejora de Escuelas Taller; y (iii) facilitar el acceso a vivienda de alquiler asequible.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) que ENTerritorio presente pruebas de la entrada en vigor de un manual de ejecución del proyecto acordado previamente con el Banco; (ii) que ENTerritorio cree un equipo de administración del proyecto formado por especialistas responsables exclusivamente de la gestión del proyecto, la coordinación técnica por componente, la gestión financiera, las adquisiciones, las salvaguardias sociales y ambientales (incluida la experiencia migratoria), la planificación y el seguimiento, la ordenación territorial de cada región, los aspectos jurídicos y las comunicaciones; y (iii) que ENTerritorio haya firmado un acuerdo de cooperación con al menos una de las entidades beneficiarias del programa (véase el párrafo 3.9).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: Véanse las condiciones especiales contenidas en el Anexo B del informe de gestión ambiental y social (IGAS).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación estratégica				
Desafíos^(c):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas transversales^(d):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Los recursos no reembolsables que facilitará la UE estarán sujetos a la disponibilidad y la aprobación de la UE. Los fondos serán administrados por el Banco como financiamiento no reembolsable para un proyecto específico (PSG), de conformidad con el documento SC-114 y según los términos del Acuerdo Marco entre la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, de 2015 (documento GN-2605-2). Conforme se estipula en dicho documento, el compromiso de la UE se establecerá en un acuerdo de contribución independiente (acuerdo de delegación). Los recursos de la UE podrán desembolsarse una vez que la UE y el Banco hayan firmado el convenio de delegación y que el Banco haya recibido los fondos de la UE. El Banco cobrará una comisión administrativa (un 2% del monto del PSG) una vez que reciba la primera cuota del pago. Se considerará que toda referencia en este documento al Acuerdo Marco de 2015 entre la UE y el BID remite, según proceda, a cualquier enmienda o reinstauración de dicho acuerdo marco que puedan efectuar la UE y el BID y que esté en vigor en la fecha de firma del convenio de delegación.

^(b) El tipo de cambio aplicado el 5 de noviembre de 2019 fue de €0,90/US\$. La UE pagará sus contribuciones al PSG en euros (€), que se convertirán inmediatamente a dólares estadounidenses cuando los reciba el Departamento de Finanzas del Banco. El Departamento de Finanzas comunicará al equipo de proyecto el tipo de cambio aplicado a cada contribución.

^(c) SI: inclusión social e igualdad; PI: productividad e innovación; EI: integración económica.

^(d) GD: igualdad de género y diversidad; CC: cambio climático y sostenibilidad ambiental; IC: capacidad institucional y Estado de derecho.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 Colombia ha hecho avances importantes en reducción de la pobreza y desarrollo social en los últimos 15 años, gracias a la contracción exitosa de diversas brechas socioeconómicas, en especial de la pobreza, que disminuyó del 49,7% al 27% entre 2002 y 2008 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2019). Los progresos sociales logrados desde 2002 fueron estimulados por cambios en el empleo y los salarios, así como en el incremento de las transferencias a la población de bajos ingresos. La clase media también recibió un impulso notable: a principios de la década de 2000, este grupo solo aglutinaba a alrededor del 37% de la población; hoy ese indicador se sitúa en más del 50% de los hogares colombianos. No obstante, el proceso para consolidar la estabilidad económica y cerrar las brechas sociales preexistentes se ha visto amenazado por un flujo migratorio repentino y de gran magnitud de la vecina Venezuela, que, según la última encuesta de hogares (2018), ha contribuido a un incremento del 1,5% de la pobreza monetaria y del 1,8% del índice de pobreza multidimensional con respecto a 2016¹. En este índice se detectan deficiencias en los hogares y la población en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida².
- 1.2 La compleja situación económica, política y humanitaria de Venezuela ha forzado a al menos 4,6 millones de personas a salir del país, la mayoría de ellas a partir de 2015. Colombia acoge a muchos de esos migrantes: más de 1.630.903 personas (el 35% del total y aproximadamente el 3% de la población de Colombia) habían cruzado la frontera y permanecían en el país a finales de 2019. Migración Colombia, la autoridad responsable del control migratorio, da cuenta de un aumento de la población migrante del 3,500% con respecto a 2015 y del 15% entre junio y octubre de 2019³. Menos de la mitad de esas personas (719.189, es decir, el 44%) han regularizado su situación y disponen de visas y permisos de trabajo en vigor⁴. Los migrantes en situación irregular representan el 56% del total (911.714), y casi el 66% de ellos llegaron a Colombia sin pasaporte ni registro, lo que refleja las dificultades para obtener documentos de identidad en Venezuela⁵. Pese a que Colombia ha abierto sus puertas a la migración reciente, todavía existen restricciones a la hora de facilitar atención de emergencia y educación y acceso a servicios a largo plazo como la vivienda y la seguridad social a las personas en

¹ En 2018, el porcentaje de la población en situación de pobreza multidimensional era del 19,6%, mientras que en 2016 la cifra se situaba en el 17,8% (DANE, 2018).

² [Incidencias de pobreza en el país y la situación de los migrantes. Proyecto Migración Venezuela- Semana 2018.](#)

³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2019). Infografía Venezolanos en Colombia.

⁴ Hasta la fecha ha habido tres tandas de expedición de permisos de residencia. La primera tuvo lugar del 3 de agosto al 31 de octubre de 2017 (Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores); la segunda, del 6 de febrero al 7 de junio de 2018 (Resolución 740 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores); y la tercera, del 2 de agosto al 2 de diciembre de 2018 (Decreto 1288 de 2018). Los beneficiarios del último período son los migrantes en situación irregular inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (CONPES 3950/2018). El Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización entró en vigor en febrero de 2020 y está a disposición de los migrantes que cuentan con una oferta formal de trabajo.

⁵ Banco Mundial (2018). Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo.

situación tanto regular como irregular, debido a los requisitos jurídicos y de documentación o a los criterios de elegibilidad preestablecidos de los programas nacionales vigentes.

- 1.3 La mayoría de los migrantes se concentran en zonas metropolitanas (76%) y ciudades fronterizas (24%)⁶ con la intención de aprovechar las oportunidades de las economías urbanas y lograr así un mayor grado de autosuficiencia, por ejemplo al recibir una remuneración o adquirir una educación⁷. Sin embargo, muchos tienen dificultades para acceder a estas oportunidades e integrarse en las comunidades de acogida debido a (i) la falta de información y capacidad institucional en relación con los servicios urbanos disponibles, (ii) una integración económica limitada a causa de los obstáculos para participar en actividades lucrativas, y (iii) la falta de referencias o ingresos estables para acceder a una vivienda que cumpla las normas mínimas de habitabilidad.
- 1.4 **Capacidad institucional.** El reto para los gobiernos locales ha consistido en responder con limitados recursos a un auge repentino de la población y a una demanda creciente de infraestructura y servicios urbanos, con lo que aumenta la presión de cara a satisfacer las necesidades de las poblaciones locales. Según los cálculos del gobierno, se requerirá del 0,26% al 0,41% del producto interno bruto (PIB) para brindar servicios básicos a los migrantes al mismo nivel que a la población de acogida⁸. Además, las entidades subnacionales carecen de mecanismos de gobernanza adecuados para hacer frente a la afluencia de recién llegados: ciudades receptoras como Cúcuta y Barranquilla no cuentan con un organismo municipal oficial ni protocolos institucionales que aborden los desafíos derivados de la migración y coordinen las actividades sectoriales⁹. La inexperiencia de las ciudades receptoras en la previsión e integración de los migrantes obstaculiza el potencial de la migración en favor del desarrollo económico y exacerba el riesgo de tensiones sociales¹⁰.
- 1.5 Antes del flujo de migrantes a las ciudades colombianas, las entidades subnacionales ya afrontaban limitaciones en la prestación de los servicios a su cargo debido a (i) la ausencia de mecanismos y sistemas de información para coordinar planes de desarrollo con la programación financiera y de las inversiones, lo que da lugar a estrategias de planificación y gestión inadecuadas; (ii) la dependencia de las transferencias del gobierno central, que representan más del 37% de los ingresos totales de las entidades subnacionales¹¹; (iii) la baja recaudación de ingresos, con tasas tributarias reales promedio por debajo de los

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2019). Infografía Venezolanos en Colombia.

⁷ Los estudios sobre la migración urbana en otras regiones como África indican que las zonas urbanas ofrecen oportunidades para la autosuficiencia económica, si bien las condiciones de vida son sumamente difíciles incluso para quien goza de independencia económica. Véase Campbell, E. 2006. *Urban Refugees in Nairobi: Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration*, Journal of Refugee Studies, Vol. 19, número 3 y [UNHCR Literature Review: Urban Refugees \(2009\)](#).

⁸ *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo*, Grupo Banco Mundial, 2018.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Betts, A. et al. 2017. *Refugee Economies: Forced Displacement and Development*. Oxford: Oxford University Press.

¹¹ [Informe sobre viabilidad fiscal territorial para departamentos y capitales](#). Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia 2018.

tipos nominales; y (iv) el bajo nivel de eficacia de la inversión pública por la limitada capacidad para el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos¹². Muchas ciudades también sufren déficits en infraestructura y servicios públicos, los cuales repercuten negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos y en el potencial de desarrollo local¹³. Estos desafíos se han visto agravados por el rápido aumento de la población a raíz del fenómeno migratorio en Colombia.

- 1.6 **Integración económica.** La rápida afluencia de migrantes ha planteado también nuevos desafíos al mercado de trabajo de Colombia, dado que la gran mayoría acuden en busca de oportunidades laborales. Los datos correspondientes a junio de 2019 indicaban que el 78% de los migrantes están en edad de trabajar, entre los 18 y los 39 años, con un porcentaje ligeramente más alto de hombres (53%) que de mujeres (47%)¹⁴. En lo que respecta a los migrantes de al menos 15 años de edad que buscan trabajo, los datos de junio de 2019 indican que el 14,81% estaban desempleados. Los estudios internacionales en contextos de migración de gran escala indican que los inmigrantes constituyen uno de los grupos más vulnerables en los mercados laborales y que este grupo, que incluye a migrantes en situación tanto regular como irregular, tiene dificultades sustanciales para encontrar un empleo formal¹⁵. Los datos de estos contextos revelan una brecha de género significativa: la tasa de desempleo de los hombres migrantes era del 8,96%, mientras que la de las mujeres migrantes era del 21,60%. Esto guarda coherencia con las pruebas de que las mujeres nacidas en el extranjero tienden a afrontar mayores desafíos para conseguir trabajo que sus homólogos varones, a raíz de factores como menor nivel educativo, obligaciones familiares y diferencias culturales¹⁶. En el contexto colombiano, un estudio en Barranquilla muestra que las mujeres migrantes enfrentan mayores obstáculos que los hombres para integrarse en el mercado laboral: de las mujeres entrevistadas el 7% ejercía su profesión, en comparación con el 18% de los hombres¹⁷. Aunque todavía no se dispone de información pormenorizada para Colombia a nivel nacional, cabe suponer que la situación se agrava para quienes carecen de visa o permiso de trabajo. La integración económica es especialmente difícil en las ciudades fronterizas, que acogen al 83% de los migrantes que llegan a Colombia. En ellas, la tasa de desempleo crece de forma continuada desde 2015; en Cúcuta, por ejemplo, alcanzó el 15,8% en 2019, muy por encima del promedio nacional¹⁸.

¹² En 2018, solo se ejecutó el 48% de los recursos de regalías asignados, según la [Contraloría General de la República \(2019\)](#).

¹³ Véanse la propuesta de préstamo [3596/OC-CO](#) (página 5) y los 16 planes de acción preparados por ciudades colombianas en el marco de la [Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles](#) del BID.

¹⁴ En junio de 2019 había en Colombia un total de 1.408.055 migrantes. [Migración Colombia, Infografía](#).

¹⁵ Eurostat (2016) *Unemployment rates for the population aged 20-64, by place of birth and by sex*; Swedish Public Employment Service, 2017; Burdikova, A. et al. (2018) *Underemployment of Immigrant Women in Iceland: A case study*. *Nordicum-Mediterraneum* 13:1.

¹⁶ Karlsdottir, A. et al. (2017) [Policies and measures for speeding up labour market integration of refugees in the Nordic region: a knowledge overview](#). Documento de trabajo de Nordregio N° 8.

¹⁷ Observatorio del Proyecto de Migración Venezuela, noviembre de 2019. [Avances de la integración de los migrantes venezolanos en Barranquilla](#).

¹⁸ DANE (2019) Gran Encuesta Integrada de Hogares, [Boletín Técnico](#).

- 1.7 La falta de trabajo formal entre la población migrante restringe enormemente las posibilidades de integración social¹⁹. Asimismo, la carencia de fuentes estables de ingresos laborales en este grupo de población acarrea una importante presión fiscal para los gobiernos nacional y locales, hasta el punto de que ha aumentado la necesidad de ayuda humanitaria y faltan ingresos tributables o contribuciones a la seguridad social. Entre las barreras más relevantes para que los migrantes gocen de oportunidades laborales cabe mencionar la ausencia de las aptitudes pertinentes certificadas que demanda el mercado de trabajo local. Al mismo tiempo, por falta de fondos, los migrantes se topan con dificultades para acceder a servicios de capacitación. En ocasiones, los migrantes cuentan con las aptitudes pertinentes, pero no pueden validarlas en Colombia debido a limitaciones del proceso de acreditación de competencias. Hay también importantes déficits de información a la hora de encontrar vacantes²⁰.
- 1.8 **Acceso a la vivienda.** En un contexto de mayor demanda de vivienda en mercados habitacionales que ya eran reducidos, los migrantes deben superar barreras para acceder a una vivienda de calidad a causa de su situación irregular o la poca estabilidad de sus ingresos²¹. La rápida afluencia de nuevos residentes está propiciando la aparición de asentamientos informales en zonas de alto riesgo, con lo que ha aumentado la ocupación espontánea de espacios públicos y generado condiciones de hacinamiento que repercuten en la salud pública²², la seguridad pública (en especial para las mujeres y los niños, que se ven expuestos a los riesgos que conlleva la falta de privacidad y protección)²³ y la contaminación del suelo y el agua. En la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2017) se calcula que el 31% de los hogares de personas migrantes presentan deficiencias cualitativas en la vivienda, como hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos y materiales inapropiados. La tasa llega al 37% cuando se considera a quienes llegaron al país después de 2017²⁴. De la última ola de migrantes, el 20% vive en habitaciones temporales y otras estructuras precarias. Estas cifras superan con mucho el déficit cualitativo habitacional de Medellín, del 6% en 2017, lo que equivale a 52.761 hogares; o el de Barranquilla, del 12% en 2019, lo que equivale a 31.612 hogares²⁵. En una encuesta realizada en febrero de 2019 entre los migrantes venezolanos de cinco ciudades colombianas, el 64% de los encuestados en Medellín consideraban difícil o muy difícil acceder a una vivienda, y el 93,2% compartían alquiler. Asimismo, 8 de cada 10 personas encuestadas vivían con al

¹⁹ Para un análisis de la bibliografía sobre el impacto positivo del empleo en la cohesión social entre grupos diversos, véase *Jobs (2013)*, World Development Report, Banco Mundial. Entre los mecanismos de transmisión están la creación de interacciones sociales, la reducción de los estigmas, la gestión de las tensiones sociales y la generación de confianza.

²⁰ Estrategia de Generación de Ingresos para la Población Migrante proveniente de Venezuela y las Comunidades de Acogida. Gerencia de la Frontera de Venezuela de la Presidencia de la República. 2019

²¹ Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo, Grupo Banco Mundial, 2018.

²² El Gobierno calcula que el 73% de los migrantes venezolanos no tiene acceso a servicios de atención de salud (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018).

²³ Los casos de violencia de género en la comunidad migrante aumentaron en un 313% entre 2017 y 2018, según el Instituto Nacional de Salud de Colombia. Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo, Grupo Banco Mundial, 2018, página 87.

²⁴ CONPES 3950 (2018), DNP.

²⁵ [Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2018](#). Medellín Como Vamos.

menos otras dos personas²⁶. En Barranquilla, el 72% de los encuestados consideraban difícil o muy difícil acceder a una vivienda, y el 76% de las mujeres mencionan barreras para encontrar un lugar para vivir. Entre esas barreras están la necesidad de demostrar en algunos casos ingresos que duplican la cuota de arrendamiento y disponer de un avalista con alguna propiedad en el país — requisitos concebidos para aportar seguridad a los propietarios, pero difíciles de cumplir para las personas de bajos ingresos, sin empleo formal o avalistas calificados—. Sin embargo, Medellín cuenta con un mercado de alquiler de vivienda robusto, en el cual el 36% del total de viviendas se alquila (se trata de la cuarta tasa más elevada de América Latina)²⁷. Casi la mitad de esas viviendas en alquiler puede considerarse asequible, con cuotas mensuales de entre US\$122 y US\$214²⁸.

- 1.9 **Respuesta del Gobierno de Colombia.** En 2018, el Gobierno de Colombia concibió una estrategia de atención a la migración, [CONPES-3950](#), en la que se reconocen los efectos de la migración venezolana en la salud, la educación, la vivienda, el agua y el saneamiento, y los mercados laborales, y se priorizan intervenciones integradas encaminadas a solucionar los déficits de desarrollo que ya existían y que los flujos migratorios exacerbaron. Desde que se aprobó este instrumento de política pública, se han hecho progresos como la prestación de 3,9 millones de servicios de atención de salud; la matriculación de más de 200.000 niños y adolescentes en el sistema educativo; y la aplicación de más de 186.000 medidas para proteger a grupos vulnerables, entre ellos mujeres, personas indígenas y menores de edad. La Gerencia de Frontera²⁹ de Colombia ha organizado 30 mesas redondas multisectoriales a fin de coordinar estrategias y hojas de ruta con las autoridades locales, abordando temas que abarcan desde la asistencia humanitaria hasta la generación de ingresos para los migrantes y las comunidades de acogida. Hasta la fecha Colombia ha recibido US\$370 millones en cooperación internacional en apoyo de estas medidas³⁰.
- 1.10 **Solicitud del gobierno al Banco para que apoye una operación integral.** En el marco de la estrategia de implementación del CONPES, el Gobierno solicitó apoyo al Banco y sus donantes. El Banco y la Unión Europea (UE) aceptaron la solicitud del gobierno³¹ e identificaron el **Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública para Municipios, sus Entidades Descentralizadas y Áreas**

²⁶ Observatorio del Proyecto Migración Venezuela, noviembre de 2019, [Avances de la integración de los migrantes venezolanos en Medellín](#) y [Avances de la integración de los migrantes venezolanos en Barranquilla](#).

²⁷ Blanco, A.; Fretes, V. y A. Muñoz, eds. (2016) [Rental Housing Wanted: Options for Expanding Housing Policy](#), Washington DC: BID.

²⁸ El Colombiano, [Lo que mueven los arrendamientos en Medellín](#), 5 de julio de 2019. A partir de un informe de La Lonja Propiedad Raíz.

²⁹ Dependencia de asesoramiento en el seno de la Presidencia que coordina la respuesta de Colombia a la crisis migratoria.

³⁰ El BID ha aprobado la Facilidad No Reembolsable y otros instrumentos de movilización de recursos que ayudan a los países con flujos migratorios intrarregionales repentinos y de gran magnitud (documento AB-3199). Asimismo, está llevando a cabo operaciones sectoriales en los ámbitos de empleo, vivienda, agua y saneamiento, y salud. En Colombia, como complemento a esta operación, el Programa para Fortalecer Políticas de Empleo (4934/OC-CO; 4935/GF-CO; GRF/CF-17823-CO) prevé actividades dirigidas a mejorar la certificación de competencias en beneficio de migrantes y comunidades de acogida.

³¹ Expresión de interés para obtener recursos no reembolsables para ejecutar el proyecto Estrategias para la integración sociourbana de los migrantes en las ciudades de Colombia ([enlace opcional 8](#)).

Metropolitanas (3596/OC-CO), actualmente en ejecución, como el marco operativo adecuado para movilizar recursos no reembolsables. El 18 de octubre de 2019, la UE aprobó internamente, por medio del Mecanismo de Inversión de América Latina (MIAL), una contribución no reembolsable de €10.200.000 (US\$11,3 millones) que está procesando el Banco como financiamiento no reembolsable para un proyecto específico (PSG). El programa de inversión [3596/OC-CO](#), cuyo objetivo es mejorar la sostenibilidad fiscal y urbana de cinco municipios mediante el fortalecimiento institucional y una serie de proyectos de inversión física y sus componentes, está alineados con los ámbitos técnicos de la propuesta de financiamiento no reembolsable para inversión.

- 1.11 Esta operación se complementa con una cooperación técnica en respaldo de ciudades receptoras de migrantes al financiar estudios de referencia y propuestas de diseño para sistemas de gestión que faciliten la integración sociourbana de los migrantes a escala subnacional, planes urbanos, programas piloto de vivienda progresiva y mejora de la vivienda, así como el diseño de redes de infraestructura que aumenten la capacidad local para acoger a nuevos residentes³². El programa de inversión aprobado ([3596/OC-CO](#)), esta operación y la cooperación técnica tienen en común, entre otros aspectos, su alcance geográfico enfocado en zonas urbanas de acogida de migrantes y la alineación de componentes que sustentan inversiones multisectoriales en el desarrollo urbano³³. En conjunto, estos programas aprovechan la capacidad técnica instalada y en materia de gobernanza del Banco a nivel subnacional, posibilitando así la complementariedad de recursos con vistas a impulsar el desarrollo de intervenciones urbanas integradas con un gran hincapié en la inclusión social.
- 1.12 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** En los últimos 15 años, los programas urbanos en la región estructurados en el marco de líneas CCLIP han respaldado a entidades subnacionales a hacer frente a desafíos complejos mediante estrategias integradas que al mismo tiempo fortalecen las prácticas de gestión y financian proyectos de inversión en distintos sectores (vivienda, educación, infraestructura básica, movilidad, etc.). Estos programas tienen presencia en Colombia gracias a la operación vinculada a este financiamiento no reembolsable para inversión ([CO-X1018](#)); en México, con el Crédito Subnacional para Infraestructura, Servicios y Fortalecimiento Institucional ([ME-X1002](#)); en la Argentina, con el Programa de Integración Urbana e Inclusión Social y Educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ([AR-O0005](#)); y en el Uruguay, con el Programa de Mejoramiento de Barrios ([UR-X1003](#)). Con ánimo de abordar los desafíos relacionados con el acceso a la vivienda, la primera operación individual en el marco de la línea CCLIP en Uruguay ([2052/OC-UR](#)) incluyó financiamiento para desarrollar una política de vivienda de alquiler con subsidio a los arrendamientos y un Fondo de Garantía de Alquiler (FGA). El objetivo era evitar la

³² La coordinación técnica se encuentra en proceso de preparación y el plazo de implementación se alinea con este PSG.

³³ Los componentes del programa de inversión (3596/OC-CO) son los siguientes: (i) mejora de la gestión fiscal, que incluye la elaboración e implementación de sistemas subnacionales de seguimiento del desempeño; (ii) desarrollo urbano, cuyo objetivo es mejorar la provisión de infraestructura y servicios urbanos mediante programas de mejoramiento integral de barrios de bajos ingresos, incluidos equipamientos y actividades para la integración social de los residentes; y (iii) mejora de los servicios públicos, a fin de aumentar la cobertura de los servicios básicos.

propagación de asentamientos informales al ofrecer alquileres asequibles a familias de bajos ingresos, e incentivar la vuelta al mercado de las viviendas vacías en zonas urbanas deprimidas. Más de un decenio después, el FGA constituye un aspecto fundamental de la política de vivienda de Uruguay que ha resultado importante para revitalizar el barrio de Goes en Montevideo al ofertar vivienda asequible. En los dos últimos años, el FGA se ha convertido en un mecanismo para la integración de una población migrante cada vez mayor en Uruguay; el 40% de los 7.000 contratos activos de garantía de alquiler los han suscrito familias migrantes³⁴. Como demuestran los amplios estudios del Banco sobre las políticas de alquiler³⁵, la vivienda de alquiler permite que las familias más jóvenes y de bajos ingresos accedan a vivienda de mejor calidad (materiales, acceso a infraestructura) y con mejor ubicación, más cerca del trabajo y los servicios educativos. Se trata también de una política incluyente en materia de género: en la evaluación de un programa piloto de subsidio al alquiler llevado a cabo en Bogotá en 2010 se observa que el 70% de los beneficiarios eran hogares de bajos ingresos encabezados por mujeres³⁶. Además, los subsidios al alquiler no han distorsionado los mercados locales de vivienda de Uruguay ni Colombia, dado que la oferta de vivienda en alquiler se distribuye de forma pareja entre los barrios de las ciudades³⁷.

- 1.13 De mayor interés para la integración social en las ciudades resultan los estudios elaborados por el Banco acerca de la eficacia de los sistemas de gestión basada en el desempeño de cara a mejorar la capacidad de planificación del sector público. Gracias a la generación de datos fiables y un enfoque colaborativo integrado de la prestación de servicios, los organismos locales pueden medir de forma continuada el desempeño y determinar si se está progresando en pos de un objetivo concreto, lo que les permite alejarse de las medidas reactivas y llevar a cabo en su lugar actividades coordinadas complejas que transforman las condiciones de vida de sus representados³⁸. Los sistemas de gestión basada en el desempeño resultan pertinentes, si atendemos a los resultados de un estudio etnográfico encargado por el Banco en Colombia y México para entender el proceso continuo de integración de los migrantes³⁹. Este estudio cuantitativo demuestra que, en Bogotá, la posibilidad de que los migrantes accedan finalmente a los mercados laborales y los servicios urbanos depende en gran medida de la ayuda que reciban de redes de apoyo institucional como los gobiernos locales o las organizaciones de la sociedad civil. Si un migrante no recibe apoyo institucional cuando llega, aumentan las probabilidades de que resida en asentamientos informales o barrios precarios. Se trata de precedentes importantes a la hora de abordar el desafío de la rápida migración hacia las ciudades, y el financiamiento no reembolsable para inversión

³⁴ Entrevista a Sandra Rodríguez, gerente de Soluciones Habitacionales en la Dirección Nacional de Vivienda de Uruguay.

³⁵ Blanco, A.; Fretes, V. y A. Muñoz, eds. (2016). [*Rental Housing Wanted: Options for Expanding Housing Policy*](#), Washington DC: BID.

³⁶ Torres Ramírez, J. (2010). Evaluación Subsidio Condicionado de Arrendamiento, Piloto Bogotá.

³⁷ Torres Ramírez, J. (2012). [*Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia*](#). Nota técnica n.º IDB-TN-372. Pág. 18.

³⁸ Lafuente, M. y S. Gonzalez (2018). [*Do delivery units deliver?: Assessing Government Innovation*](#). Nota técnica n.º IDB-TN-1431.

³⁹ Ramírez, S. 2020: *Asentamiento en Tiempos de Crisis. Patrones migratorios y urbanidad desde la perspectiva de la migración venezolana en Soacha, Colombia*. Informe del BID (julio de 2020).

dotará a las entidades locales de los recursos técnicos y financieros necesarios para establecer políticas que faciliten el acceso de los migrantes a los servicios, vivienda de calidad, capacitación laboral y oportunidades empresariales, favoreciendo así su proceso de integración y generando beneficios colaterales para la población de acogida.

- 1.14 **Pruebas de intervenciones.** A raíz de olas migratorias anteriores hacia Europa y América del Norte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha identificado una serie de políticas coordinadas eficaces⁴⁰ con vistas a integrar a las poblaciones migrantes y asegurar el acceso equitativo a los servicios urbanos y oportunidades, de conformidad con las medidas que se proponen en este programa. Por ejemplo, la ciudad alemana de Altena puso en marcha un centro de integración que acompaña a migrantes recién llegados en los trámites para que se reconozca su situación, el acceso a la vivienda y la educación y la integración en la sociedad local con la ayuda de las comunidades de acogida⁴¹. Canadá también creó un mecanismo de financiamiento a múltiples niveles para facilitar la llegada de nuevos migrantes. Cuando se analice un contexto de migración rápida a gran escala, pueden obtenerse lecciones clave para esta operación en una evaluación encargada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la eficacia de un programa de vivienda en favor de refugiados iraquíes y sirios en Jordania⁴². El programa combinó ayudas a corto plazo para el alquiler con apoyo económico a los propietarios jordanos para que renovaran sus viviendas a cambio de que acogieran a refugiados sirios⁴³. En la evaluación se observaron efectos positivos, aunque intangibles, como una mayor sensación de dignidad, seguridad y privacidad entre los beneficiarios. También se plantearon recomendaciones de cara a programas posteriores, las cuales se han considerado en esta operación, a saber: (i) diseñar programas dirigidos a los migrantes y la población local de las comunidades receptoras que reconozcan los déficits previos a los flujos migratorios; (ii) prever actividades de difusión y divulgación eficaces dependientes de las autoridades locales como mecanismo para llegar a las personas más vulnerables, que por desconocimiento no suelen acudir a organizaciones ni oficinas públicas; y (iii) comprender que la vivienda es un gasto importante y que para hacerle frente los migrantes precisan apoyo continuado por medio de acceso a vivienda asequible, programas de vivienda y la posibilidad de trabajar para ganarse el sustento.
- 1.15 Aunque hay pocas evaluaciones de impacto sobre los resultados de desarrollo de las intervenciones dirigidas a los migrantes y estas suelen centrarse en países desarrollados, algunos estudios han observado resultados positivos, principalmente de las políticas relativas al mercado laboral, y un auge de la actividad económica.

⁴⁰ La ciudad alemana de Altena es un buen ejemplo de lo que significa crear proximidad entre todos los grupos de la población y velar por la participación de la sociedad civil. El caso subraya, además, la importancia de contar con soluciones habitacionales descentralizadas para evitar la segregación. En el caso de Canadá, el mecanismo de diálogo de múltiples niveles y partes interesadas permitió aumentar el conocimiento mutuo de las prácticas y los objetivos de integración.

⁴¹ OCDE, 2016. [Working together for local integration of migrants and refugees](#).

⁴² Departamento de Estado de los Estados Unidos (2016). [Evaluating the Effectiveness of Shelter, Health, and Education Programs for Iraqi and Syrian Refugees in Jordan](#).

⁴³ El programa se inscribe en el plan de respuesta de Jordania, un marco integral basado en la resiliencia que tiende puentes entre las respuestas a corto plazo en favor de los refugiados y las respuestas de desarrollo a más largo plazo.

Joona et al. (2012) observó efectos de tratamiento en las probabilidades de encontrar empleo y en la participación en el mercado laboral de los nuevos migrantes derivados de un programa intensivo de asesoramiento y acompañamiento aplicado en Suecia⁴⁴. En Nueva Zelandia, un grupo de investigadores encontró que los ingresos per cápita de los migrantes aumentaron aproximadamente un 35%, incluso después de restar los gastos de los trabajadores, gracias al sistema de empleo estacional reconocido⁴⁵. Las pruebas recabadas en Europa también indican que la provisión de aptitudes específicas del país resulta clave para la integración laboral de los migrantes⁴⁶. Esta integración económica es fundamental para lograr efectos económicos positivos en las comunidades de acogida. Hay pruebas empíricas de que la migración puede asociarse a (i) una mayor participación de la fuerza laboral, salarios más altos y mejores empleos para la población local gracias a la movilidad ocupacional (Foged y Peri, 2016; Cortes y Tessada, 2011); (ii) reducción de la escasez de mano de obra, con lo que aumenta la productividad (Clemens 2013; Peri, 2012); (iii) más ingresos tributarios y contribuciones a la seguridad social (Liebig y Mo 2013; OCDE/OIT-2018); (iv) aumento de la inversión extranjera directa y las exportaciones (Javorcik et al., 2011; Bahar et al., 2018); y (vi) más entradas de empresas, iniciativas empresariales e innovación (Akgunduz et al., 2018; Andersson y Wadensjö, 2004; Schuetze y Antecol, 2006; Moser et al., 2014; Kerr y Lincoln, 2010). La contribución combinada de estos canales puede ser sustancial: cuando el porcentaje de inmigrantes aumenta en un 1%, a largo plazo los ingresos per cápita aumentan un promedio del 6% (Ortega y Peri, 2014).

- 1.16 **Adicionalidad de los donantes.** La experiencia de los donantes orientará las políticas con vistas a abordar la migración intrarregional sin precedentes en Colombia. En iniciativas anteriores de la UE ([enlace opcional 5](#)) se han desarrollado estrategias para la integración sociourbana de los migrantes, entre ellas el programa de “comunidades de solidaridad” o Eurosociudad en los temas de las ciudades y la migración⁴⁷. En Colombia, el mecanismo UE-MIAL ha financiado 31 estudios sobre desarrollo urbano por medio de Financiera del Desarrollo Territorial S.A (FINDETER), de modo que constituye un precedente de este proyecto. En la transferencia de conocimientos se aprovecharán plataformas como la Red de Ciudades Europeas, Latinoamericanas y del Caribe (URBELAC), que lideran el Banco y la Comisión Europea y en la que las ciudades ponen en común

⁴⁴ Andersson Joona, Pernilla y Lena Nekby (2012): *Intensive coaching of new immigrants: an evaluation based on random program assignment*. Scandinavian Journal of Economics 114(2), 575-600.

⁴⁵ El sistema de empleo estacional reconocido se puso en marcha en 2007. En un primer momento, permitió que hasta 5.000 trabajadores estacionales pasaran en Nueva Zelandia un máximo de siete meses en un período de 11 meses para trabajar en la horticultura y la viticultura. Los empleadores se ocupan del alojamiento, el transporte, el acceso a los servicios bancarios, el equipamiento y las oportunidades de esparcimiento y práctica religiosa. El programa también propicia efectos positivos en los hogares que envían remesas a sus países de origen: los ingresos per capita de los hogares participantes aumentan en más de un 30% con respecto a los grupos de comparación en ambos países; el gasto y el ahorro per capita también crecen. John Gibson y David McKenzie, 2014. *The Development Impact of a Best Practice Seasonal Worker Policy*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 96(2), páginas 229 a 243, mayo de 2014.

⁴⁶ Ho, Giang y Rima Turk-Ariss (2018) *The Labor Market Integration of Migrants in Europe: New Evidence from Micro Data*. Documento de trabajo del FMI.

⁴⁷ El programa de comunidades de solidaridad lleva a cabo intervenciones en las ciudades de Barranquilla, Cúcuta, Villa del Rosario, Quito, Lima y Santo Domingo.

experiencias, políticas innovadoras y programas en aras del desarrollo urbano sostenible. La edición de 2020 de URBELAC representa una oportunidad para explicar este proyecto a la plataforma y compartir estrategias de integración con ciudades que se enfrentan a las presiones de la migración repentina. Además, la coordinación técnica complementaria (véase el párrafo 1.11) aplicará avances en las herramientas y planes de ordenación inteligente de las ciudades, utilizando análisis avanzados para comprender las dinámicas migratorias e incorporar nuevas ideas en la planificación del espacio, el desarrollo económico y las decisiones sobre la ordenación urbana. La labor previa en busca de soluciones habitacionales flexibles aportará al programa planes de diseño urbano en los que las entidades nacionales podrán incorporar nociones de temporalidad y flujo a partir de hipótesis de crecimiento urbano en las que los barrios se consolidan gradualmente con inversiones estratégicas y los recursos de los propios residentes.

- 1.17 **Alineación con las estrategias del Gobierno de Colombia.** Esta operación está alineada con los objetivos de [CONPES-3950](#) y contribuye a (i) mejorar los sistemas de información para hacer un seguimiento claro de la afluencia de migrantes y su proceso de integración, al financiar la implementación de sistemas de gestión basada en el desempeño y de un modelo de asistencia al migrante (MAM) en aras del acceso a los servicios urbanos; y (ii) promover la inclusión y formalización laboral y ampliar el acceso a los servicios de vivienda, agua y saneamiento con inversiones en instalaciones educativas para la formación profesional —mediante la ampliación del programa de Escuelas Taller— y el acceso a vivienda de alquiler asequible en las comunidades receptoras de migrantes. También contribuye a los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, que persigue ayudar a las poblaciones vulnerables promoviendo el acceso a viviendas asequibles por medio de políticas de alquiler y mejora de la vivienda, y fomentar la inclusión laboral y la equidad de género. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo se prevé expresamente ampliar el programa de Escuelas Taller sumando cuatro centros a las 10 escuelas existentes, donde ya se han formado 24.000 aprendices en oficios relacionados con la rehabilitación del tejido económico, social, natural y cultural de sus comunidades⁴⁸. Las Escuelas Taller son centros de capacitación que han rehabilitado edificios históricos y parques infrautilizados, creando espacios comunitarios en los que los aprendices aplican sus aptitudes, como restaurantes y comercios donde se venden sus productos, y mejorando así los servicios del barrio. Las Escuelas Taller se constituyen por medio de fundaciones creadas expresamente a tal efecto en cada ciudad, en las cuales se unen varios patrocinadores, incluidos el municipio (que generalmente aporta el terreno o la estructura de la escuela), el departamento regional, la cámara de comercio local, asociados de la sociedad civil y el Ministerio de Cultura. Las fundaciones de las Escuelas Taller ponen en marcha y administran las escuelas y crean una red de intercambio de conocimientos y aprendizaje, por ejemplo al coordinar los programas con el Servicio Nacional de Aprendizaje. A mediados de 2019 se habían puesto en

⁴⁸ El programa de Escuelas Taller ([enlace opcional 6](#)) es una política consolidada en Colombia que inicialmente contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Para obtener más información sobre el programa de Escuelas Taller y su evaluación, véase el documento [Los programas de Escuela Taller: Una aproximación conceptual al modelo educativo del aprendizaje-servicio](#).

marcha tres nuevas Escuelas Talles, entre ellas una en Villa del Rosario, en la frontera con Venezuela ([enlace opcional 6](#)).

- 1.18 **Alineación con la estrategia del BID.** Esta operación es acorde con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional (documento AB-3190-2), en la que se identifica la migración como desafío emergente para el desarrollo. En concreto, está alineada con los siguientes desafíos en materia de desarrollo: (i) inclusión social e igualdad, al facilitar el acceso a servicios básicos a los migrantes y las comunidades de acogida; y (ii) productividad e innovación, al impulsar la capacitación laboral y las oportunidades empresariales para jóvenes vulnerables mediante la creación de Escuelas Taller en comunidades receptoras de migrantes. El financiamiento no reembolsable para inversión está alineado con los siguientes ámbitos temáticos transversales: (i) igualdad de género y diversidad, dado que los programas de capacitación en las Escuelas Taller y las estrategias para facilitar el acceso a la vivienda atenderán las necesidades de las mujeres, que deberán determinarse y priorizarse mediante el sistema de gestión basada en el desempeño y el MAM (véase el párrafo 1.21); (ii) capacidad institucional y Estado de derecho, al facilitar herramientas de gestión basada en los resultados a las entidades territoriales, de modo que puedan seguir y priorizar las intervenciones en favor de los migrantes y las comunidades de acogida; y (iii) cambio climático y sostenibilidad, pues el 21,86% de los recursos de la operación se invierten en la mitigación del cambio climático a través de Escuelas Taller certificadas por el programa Excellence in Design For Greater Efficiencies (EDGE), de acuerdo con la [metodología conjunta de los bancos multilaterales de desarrollo](#)⁴⁹. Estos recursos contribuyen al objetivo del Grupo BID consistente en incrementar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático hasta el 30% del volumen aprobado para 2020. Asimismo, contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (documento GN-2727-12) del Grupo BID mediante los siguientes indicadores de resultados de desarrollo: beneficiarios de las iniciativas que ayudan a los migrantes y las comunidades de acogida, beneficiarios de las iniciativas de apoyo al empleo, y organismos con tecnología digital y capacidad gerencial mejoradas. Esta operación es coherente con el objetivo de la [Iniciativa de Migraciones del BID](#) de impulsar el desarrollo de proyectos que aborden dificultades que encaran los migrantes y las comunidades de acogida al ampliar el acceso a servicios para los ciudadanos, básicos y sociales, así como a oportunidades económicas ([enlace opcional 1](#)).

- 1.19 El financiamiento no reembolsable para inversión contribuye a las siguientes dimensiones del éxito del Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (documento GN-2732-6): (i) las instituciones nacionales y subnacionales adquieren mayor capacidad de gestión de las zonas urbanas, lo que incluye la promoción de sociedades más equitativas, productivas y de patrones de urbanización sostenibles; y (ii) la vivienda permite a la población mejorar su acceso a servicios sociales básicos, espacios verdes y centros laborales, al tiempo que se reducen los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda. Además, guarda coherencia con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (documento GN-2813-8), al mejorar los gobiernos subnacionales la eficiencia y calidad en el gasto y la prestación de servicios. El programa está

⁴⁹ <https://www.edgebuildings.com/>.

alineado con la Estrategia del Grupo BID con Colombia (2019-2022) (documento GN-2972) mediante el objetivo estratégico de dotar de mayor calidad a la infraestructura y el desarrollo urbano, reducir los costos de transacción en la economía y mejorar el posicionamiento internacional de los bienes que se producen en Colombia. Es también acorde con el ámbito estratégico transversal de inmigración gracias a la reducción de las barreras a la integración social.

B. Objetivo, componentes y costo

- 1.20 **Objetivos.** El objetivo de la operación es favorecer el proceso de integración urbana de migrantes en al menos cinco ciudades o áreas metropolitanas colombianas receptoras de migrantes⁵⁰. Los objetivos específicos son los siguientes: (i) fortalecer la capacidad institucional de asistencia a los migrantes en las entidades subnacionales mediante la implantación de sistemas de gestión basada en el desempeño⁵¹, (ii) aumentar las oportunidades para la integración económica en comunidades receptoras de migrantes mediante la creación o mejora de Talleres Escuela, y (iii) facilitar el acceso a viviendas de alquiler asequible.
- 1.21 **Componente 1. Sistemas subnacionales de gestión basada en el desempeño (€450.000, el equivalente a US\$500.000)**⁵². Con el financiamiento no reembolsable para inversión se financiará la implantación de un sistema de gestión basada en el desempeño (que incluirá un MAM) como ventanilla única para ayudar a los migrantes a acceder a los servicios urbanos e impulsar el proceso de integración y regularización con procedimientos agilizados en los gobiernos subnacionales⁵³. El sistema se diseñará con vistas a asegurar que las mujeres tengan acceso a las mismas oportunidades, y se aplicarán tecnologías y datos para fijar objetivos, hacer partícipes a los interesados y hacer un seguimiento de los recursos y progresos, generando un enfoque integrado de asistencia al migrante⁵⁴. El sistema hará un seguimiento de los indicadores de desempeño referentes a los avances de las ciudades en la integración social y urbana, con la posibilidad de cuantificar los beneficios que la migración reporte al desarrollo económico local. Asimismo, contribuirá a la capacidad de los gobiernos subnacionales para determinar las prioridades presupuestarias y aportará indicadores de desempeño que mejoren el desempeño fiscal de los municipios. Los fondos facilitarán la implantación del sistema en las ciudades beneficiarias y apoyarán las actividades requeridas para aumentar la capacidad de las entidades subnacionales pertinentes para utilizarlo.
- 1.22 **Componente 2. Integración económica en barrios receptores de migrantes (€5.450.000, el equivalente a US\$6.000.000)**⁵⁵. El financiamiento no reembolsable para inversión financiará la construcción o ampliación de Talleres Escuela y su labor en aras de la inserción laboral y económica de los jóvenes (con edades

⁵⁰ Los criterios de elegibilidad pueden consultarse en el párrafo 1.27.

⁵¹ *Performance Management Getting Started*, [Johns Hopkins University Center for Government Excellence](#).

⁵² El tipo de cambio aplicado el 5 de noviembre de 2019 fue de €0,90/US\$.

⁵³ Todas los migrantes, con independencia de su situación de regularización, podrán optar al MAM.

⁵⁴ Se hará uso del sistema de gestión basada en el desempeño a fin de mejorar prestación de servicios para todos los representados (véase el párrafo 2.9).

⁵⁵ El tipo de cambio aplicado el 5 de noviembre de 2019 fue de €0,90/US\$.

comprendidas entre los 16 y los 39 años, aproximadamente)⁵⁶ por medio de capacitación y programas de aprendizaje de oficios con posibilidades reales de empleo y vinculados a la rehabilitación del tejido económico, social, natural y cultural de las comunidades receptoras de migrantes. Los fondos sostendrán al menos cinco Escuelas Taller, incluida la rehabilitación o construcción de los centros de capacitación, que seguirán normas de edificación ecológica con certificación EDGE y se dotarán de equipamiento para los talleres (aulas-cocina, talleres de carpintería, viveros), materiales formativos y becas completas para unos 1.500 aprendices, así como apoyo técnico para el diseño y puesta en marcha de las escuelas⁵⁷. Los programas de aprendizaje son certificados por las entidades educativas subnacionales competentes y tienen una duración de entre tres meses y un año, lo que permite que los alumnos trabajen a tiempo parcial, con lo que se reduce el abandono del programa. El énfasis de cada Escuela Taller se determinará en función de la demanda laboral en la región donde se ubique la escuela, y se promoverán actividades cuyo valor pueda protegerse y ampliarse con la aplicación de modelos empresariales y derechos de propiedad intelectual.

- 1.23 **Componente 3. Acceso a vivienda de alquiler asequible (€3.500.000, el equivalente a US\$3.850.000)**⁵⁸. El financiamiento no reembolsable para inversión financiará la implementación de un programa de asistencia para el alquiler de viviendas en al menos una ciudad o área metropolitana beneficiaria⁵⁹ durante las etapas iniciales del proceso continuado de migración. En coordinación con el sistema de gestión basada en el desempeño, ayudará a familias y personas migrantes a acceder a unidades de vivienda que cumplan las normas de habitabilidad, de lo que se beneficiarán alrededor de 3.900 hogares (13.650 personas) que recibirán subsidios por el monto del alquiler durante seis meses⁶⁰. También se facilitará financiamiento inicial y asistencia técnica para la creación de un FGA⁶¹ que incentive la oferta de vivienda de alquiler asequible al proteger a los

⁵⁶ Todos los migrantes, con independencia de su situación de regularización, podrán optar a matricularse en las Escuelas Taller, dado que la formación que en ellas se imparte les ayudará a obtener el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización que se concede a los migrantes venezolanos que tienen una oferta de trabajo formal.

⁵⁷ En el marco del apoyo técnico para la puesta en marcha de las nuevas Escuelas Taller se llevarán a cabo programas de apoyo psicosocial adaptados a las necesidades de capacitación específicas de los migrantes y las mujeres, por ejemplo estrategias para encontrar un empleo. Además, en lo que respecta a la contribución de las Escuelas Taller a las medidas para la mitigación del cambio climático, en el diseño del programa de estudios se incorporarán conocimientos relacionados con la eficiencia energética y el cambio climático.

⁵⁸ El tipo de cambio aplicado el 5 de noviembre de 2019 fue de €0,90/US\$.

⁵⁹ Medellín y Barranquilla tienen capacidad institucional para implementar este componente. Los beneficiarios representan menos del 0,1% de los hogares de estas ciudades, de modo que no se distorsiona el mercado de la vivienda.

⁶⁰ Cálculo basado en el estudio del Banco Mundial Migración desde Venezuela a Colombia (2018), en el que se estima que cada hogar necesita durante los seis primeros meses tras la llegada una ayuda al alquiler de €650. Puesto que el subsidio se concede en virtud de un contrato de alquiler, la elegibilidad se circunscribe a los migrantes en situación regular.

⁶¹ Como referencia para este programa piloto en Colombia se emplea el FGA del Uruguay (véase el párrafo 1.12). El FGA es un mecanismo que garantiza el pago de los inquilinos de bajos ingresos y se determina a partir de unos límites de ingreso y valor del alquiler. El FGA se abona en una cuota inicial de en torno al 24% de la cuota de arrendamiento y posteriormente en plazos mensuales del 3%. Si se produce un impago durante tres meses, el FGA cubre el alquiler del inquilino (Blanco et al., 2014).

propietarios en caso de incumplimiento de pago por parte del inquilino y ayudar a los migrantes y las personas de bajos ingresos a cumplir los requisitos de garantía del alquiler⁶². Esta operación estará en contacto con las sociedades inmobiliarias y los propietarios a fin de identificar viviendas de alquiler asequibles, ayudará a los posibles inquilinos a firmar contratos de arrendamiento justos y velará por que se respeten los derechos y responsabilidades de los inquilinos.

- 1.24 **Asistencia técnica (€600.000, el equivalente a US\$650.000)**⁶³. Incluye fondos destinados a fortalecer la ejecución de programas, la comunicación y la visibilidad, los progresos y el seguimiento de resultados, y actividades en favor del diálogo político y el aprendizaje entre pares.
- 1.25 **Beneficiarios del programa.** En vista de la importancia de sus flujos migratorios, la Gerencia de Frontera ha priorizado las siguientes ciudades o áreas metropolitanas⁶⁴: (i) Medellín y Rionegro, (ii) Cúcuta y Villa del Rosario, (iii) Riohacha y Maicao, y (iv) Barranquilla. También podrían incorporarse otras ciudades cuya población se compone al menos en un 2% de migrantes, en función de la evolución de las dinámicas migratorias en Colombia. En todas las actividades se evaluará el grado de vulnerabilidad de los beneficiarios y se promoverá la igualdad de género.

C. Indicadores de resultados clave

- 1.26 Estos son los resultados previstos al final de esta operación: para el Componente 1, al menos el 9% de los migrantes llegados a las ciudades beneficiarias se registrarán en los sistemas de gestión basada en el desempeño. El programa se propone ayudar al 90% de ellos a acceder a los servicios urbanos disponibles. Para el Componente 2, los resultados previstos son que en torno al 60% de los aprendices que reciban becas a lo largo del programa obtengan una certificación en un oficio, y que el 62% de los aprendices que reciban apoyo durante el programa consigan un empleo remunerado o participen en actividades de empresariado en un plazo de seis meses tras completar la formación en las Escuelas Taller⁶⁵. Entre los resultados del Componente 3 están reducir el déficit cualitativo de las viviendas de las ciudades beneficiarias (Medellín y Barranquilla) y que el 100% de los hogares migrantes que reciban el subsidio al alquiler vivan en condiciones habitacionales mejoradas. Los indicadores se desglosarán por género y distinguirán entre los beneficiarios migrantes y de la población local.
- 1.27 **Viabilidad económica** ([enlace opcional 3](#)). El análisis costo-beneficio de los Componentes 1 y 2, los cuales representan el 60% del costo total del proyecto, confirma que las intervenciones generan valor económico y beneficios netos

⁶² Gracias al FGA, los migrantes y la población local podrán dotarse de un historial en el mercado formal del alquiler que les servirá de referencia en arrendamientos posteriores. A largo plazo, el fondo promoverá la integración de la población migrante y local de bajos ingresos en el mercado formal de la vivienda.

⁶³ El tipo de cambio aplicado el 5 de noviembre de 2019 fue de €0,90/US\$.

⁶⁴ Estas coinciden con las entidades beneficiarias de ([3392/OC-CO](#)) y ([3596/OC-CO](#)), o bien se encuentran en la frontera con Venezuela. Los perfiles de las ciudades pueden consultarse en [enlace opcional 2](#).

⁶⁵ El indicador meta del Componente 1 se basa en los datos disponibles sobre el porcentaje de colombianos que acceden a los programas de seguridad social (Banco Mundial, 2018). En el Componente 2, las metas se basan en los datos actuales del Ministerio de Cultura sobre los aprendices de las Escuelas Taller existentes que obtienen certificación y empleo.

positivos y tasas internas de rendimiento superiores al 12%⁶⁶. En dicho análisis se evaluó también el impacto fiscal de este financiamiento no reembolsable para inversión a partir del costo de oportunidad social de los recursos no reembolsables⁶⁷. En este sentido, Colombia ahorra el valor directo de toda la operación, y el precio virtual del cobro de impuestos distorsionados se sitúa en torno a US\$3,4 millones.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos financieros

- 2.1 Se trata de un financiamiento no reembolsable para inversión que facilitará UE-MIAL. El presupuesto del programa asciende a €10.200.000,00 o el equivalente a US\$11.330.000,00, aplicando el tipo de cambio de €0,90/US\$ vigente el 5 de noviembre de 2019. El Banco cobrará una comisión administrativa del 2% del monto del financiamiento no reembolsable para inversión una vez que reciba la primera cuota del pago de la UE⁶⁸. El período de implementación será de tres años (36 meses)⁶⁹ y abarca todas las actividades previstas en el plan de ejecución plurianual, aplicando parámetros estimados para los procesos de adquisiciones e implementación (Cuadro 2).

Cuadro 1. Presupuesto del programa (millones)

Componentes	CO-G1015		%
	EUR (€)	US\$ ⁷⁰	
Componente I. Sistemas subnacionales de gestión basada en el desempeño	0,45	0,50	4,5
Componente II. Integración económica en barrios receptores de migrantes	5,45	6,00	54,5
Componente III. Acceso a vivienda de alquiler asequible	3,50	3,85	35,0
Asistencia técnica	0,60	0,65	6,0
Total del proyecto	10,00	11,00	100
Comisión administrativa ⁷¹	00,20	00,33	
Total + Comisión	10,20	11,33	

Cuadro 2. Desembolsos del proyecto*

Desembolsos		Año 1	Año 2	Año 3	Total
Total UE-MIAL	EUR	2.860.000	5.210.000	2.130.000	10.000.000
	US\$	2.922.700	5.724.800	2.352.500	11.000.000
	%	27	52	21	100

* Se refiere a los desembolsos efectuados por el Banco al organismo ejecutor.

⁶⁶ El tercer componente no se evaluó a raíz de una dificultad para determinar paridades en Colombia con los precedentes. Los beneficios serán como mínimo equivalentes a los subsidios concedidos.

⁶⁷ Spackman, M. (2018). [Social discounting: social opportunity cost, social time preference and risk](#). Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.

⁶⁸ La comisión administrativa se repartirá entre los departamentos que apoyan la operación a fin de cubrir los costos de implementación de manera acorde con el Acuerdo Marco de 2015 entre la UE y el BID (documento GN-2605-2).

⁶⁹ La fecha de inicio del período de implementación se establecerá en el convenio de delegación.

⁷⁰ Monto equivalente. El tipo de cambio aplicado el 5 de noviembre de 2019 fue de €0,90/US\$.

⁷¹ La comisión administrativa de UE-MIAL representa el 2% del monto de financiamiento no reembolsable para inversión solicitado, con un límite mínimo de €200.000, según lo acordado en el Acuerdo Marco de 2015 entre la UE y el BID (documento GN-2605-2).

B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.2 De conformidad con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación se clasifica en la categoría B por sus posibles impactos y riesgos en las poblaciones vulnerables asociados al acceso a la vivienda de alquiler y la construcción o ampliación de Escuelas Taller. En lo referente a la vivienda de alquiler, se identificaron riesgos elevados debido a (i) la recepción de migrantes por parte de las comunidades de acogida en las zonas de intervención que muestran mayores niveles de vulnerabilidad y pobreza, y (ii) la posibilidad de que surjan tensiones sociales que afecten a las comunidades migrantes y de acogida. El subsidio para el alquiler plantea el riesgo potencial de que los beneficiarios sufran inseguridad habitacional si no encuentran fuentes de ingresos después del período de asistencia establecido. Estos riesgos podrían provocar impactos directos, indirectos y acumulativos, por ejemplo un aumento de la demanda de servicios urbanos y el precio de los alquileres, los cuales se han mitigado por medio de actividades definidas en la [evaluación ambiental y social estratégica](#) y elementos de diseño del programa como la ayuda a los beneficiarios a través del MAM y los beneficios colaterales que las intervenciones reportan a las comunidades de acogida por medio del FGA. Los posibles impactos sociales de las Escuelas Taller pueden guardar relación con (i) el hecho de que los aprendices no alcancen los resultados de inserción laboral previstos, lo que se mitigará mediante acuerdos de las Escuelas Taller con el sector privado y agencias de servicios de empleo para velar por que el programa se ajuste a las economías locales, y (ii) la discriminación de poblaciones vulnerables, por ejemplo de personas indígenas de la región colombiana de La Guajira, que se mitigarse con consultas culturalmente adecuadas en las zonas correspondientes a fin de asegurar el acceso a los beneficios del programa.
- 2.3 Los principales impactos ambientales se atribuyen fundamentalmente a la construcción o rehabilitación y funcionamiento de las Escuelas Taller, entre ellos los relacionados con la construcción de edificios (tráfico, contaminación atmosférica y acústica, generación de desechos, materiales peligrosos, posibles responsabilidades ambientales en los edificios existentes), la salud y seguridad en el trabajo y los riesgos de desastres naturales. Los impactos y riesgos ambientales y sociales se tratan en la evaluación ambiental y social estratégica ([enlace opcional 10](#)), en la que se determinan una serie de requisitos específicos para el programa de diseño y medidas de mitigación; y en el [plan estratégico de gestión ambiental y social](#), en el que se formulan directrices de gestión ambientales y sociales para la formulación de planes y procedimientos concretos.
- 2.4 En el marco de la preparación del programa, el 23 de enero de 2020 se celebró una consulta significativa en Medellín⁷². Entre los asistentes había 28 representantes de entidades públicas y privadas tales como organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y gobiernos nacionales, departamentales y municipales. Estos fueron sus principales comentarios y recomendaciones: (i) integrar la

⁷² La consulta se llevó a cabo en Medellín como ciudad preseleccionada para implementar el programa, ya que en ella se ejecutarán todos los componentes, incluidas las actividades de asistencia para el acceso a la vivienda de alquiler. La evaluación ambiental y social estratégica, que posee un enfoque de marco estratégico, incluye los requisitos para la articulación de consultas complementarias significativas previas a la implementación correspondiente a cada uno de los otros lugares en que se ejecutará el proyecto.

información de fuentes diversas y unificar las bases de datos existentes para la gestión de servicios, (ii) articular el componente de vivienda de alquiler con otros programas del municipio de Medellín en aras de la complementariedad, (iii) establecer un criterio de prioridad en la selección de beneficiarios que asegure la igualdad en el acceso a las oportunidades que brinda el programa, y (iv) definir enfoques para el acceso de los migrantes a los programas de salud comunitarios. Para asegurar el cumplimiento de estas recomendaciones, el organismo ejecutor designará, como parte del equipo de gestión del programa, un especialista social y ambiental y supervisores regionales para que trabajen en el terreno con las actividades de coordinación de posibles partes interesadas y de supervisión de los procesos participativos con el ánimo de asegurar que todas las partes estén informadas y hayan sido consultadas. Además, el programa definirá los detalles sobre el diseño del proyecto, según las características específicas de los ámbitos de intervención de cada barrio, con el fin de realizar los estudios específicos necesarios y gestionar los posibles impactos en las comunidades de acogida. El organismo ejecutor también elaborará un manual operativo que incluirá los criterios de selección y priorización de los beneficiarios del programa de alquiler de vivienda y Escuelas Taller. Estos criterios serán acordados con el Banco y tendrán en cuenta objetivos ambientales y sociales en consonancia con las directrices de la evaluación ambiental y social estratégica.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 En el análisis de la capacidad institucional completado por ENTerritorio, organismo ejecutor del proyecto, se observa una capacidad satisfactoria de gestión financiera de los fondos y de los procesos de adquisiciones. El riesgo fiduciario general se considera bajo. Si bien ENTerritorio demuestra experiencia en la gestión de programas financiados por donantes internacionales, apenas la tiene en la aplicación de las políticas de adquisiciones del Banco, por lo que podrían producirse demoras al principio de la fase de ejecución. Este riesgo se mitigará (i) incorporando un especialista en adquisiciones experimentado al equipo de gestión del proyecto que conformará el organismo ejecutor, (ii) impartiendo formación específica sobre temas fiduciarios a los miembros del equipo de gestión del proyecto y al personal del organismo ejecutor que participe en las adquisiciones del proyecto, y (iii) facilitando asesoramiento y una estrecha asistencia en temas fiduciarios en el primer año de ejecución.

D. Otros riesgos y aspectos clave

- 2.6 En el análisis general de los riesgos del programa se observaron otros dos riesgos: (i) dificultades de coordinación en la implementación entre esta operación de financiamiento no reembolsable para inversión y la operación de cooperación técnica complementaria, cuyo organismo ejecutor es también ENTerritorio, y el programa 3596/OC-CO, cuyo organismo ejecutor es FINDETER; y (ii) dificultades para encontrar contrapartes locales adecuadas para la implementación, en vista de los déficits de gobernanza en apoyo de migrantes en diferentes municipios. Para mitigarlos se adoptarán las siguientes medidas: (i) implementación de un comité directivo de alto nivel que promueva un diálogo coordinado entre los interesados a fin de determinar qué intervenciones se financiarán con los recursos no reembolsables para inversión y la cooperación técnica e impulsar la complementariedad con la cartera del programa 3596/OC-CO, y (ii) evaluaciones

de la capacidad institucional que identifiquen a contrapartes locales adecuadas y ámbitos de refuerzo mediante asistencia técnica.

- 2.7 El Banco gestionará esta operación de conformidad con lo dispuesto en el Informe sobre cofinanciamiento no reembolsable administrado por el Banco, contribuciones ad hoc y financiamiento no reembolsable de contrapartida local, y propuesta para unificar dichos instrumentos como operaciones de financiamiento no reembolsable para proyectos específicos (documento SC-114) y en las Directrices Operativas para el Procesamiento, Aprobación y Supervisión de Financiamiento no Reembolsable para Proyectos Específicos con Recursos de la Comisión Europea (documento GN-2605-4). La contribución de la UE se efectuará por medio de un convenio de delegación firmado por el Banco y la UE de acuerdo con los términos y condiciones previstos en el acuerdo marco⁷³. Los pagos de dicha contribución se harán en euros (€) y se convertirán inmediatamente a dólares estadounidenses (US\$) una vez que los reciba el Departamento de Finanzas del Banco. El Departamento de Finanzas comunicará al equipo de proyecto el tipo de cambio aplicado a cada contribución.
- 2.8 Los recursos finales en dólares estadounidenses dependerán del tipo de cambio vigente en la fecha de recepción de los recursos por el Banco y su conversión a dólares. Si, debido a una fluctuación cambiaria adversa, disminuye el monto del presupuesto denominado en dólares estadounidenses, las actividades programáticas se reducirán como corresponda y el equipo de proyecto ajustará el presupuesto de manera acorde en consulta con las autoridades de la UE. Si a la conclusión del programa se dispone de un saldo no comprometido ni utilizado relacionado con los recursos de UE-MIAL, el organismo ejecutor devolverá esos fondos al Banco, que este transferirá a la Comisión Europea.
- 2.9 **Sostenibilidad del proyecto.** Para velar por la sostenibilidad, la gestión basada en el desempeño y el MAM se diseñarán de acuerdo con la capacidad institucional local e incorporarán capacitación técnica sobre su uso, incluido el análisis de datos. La gestión basada en el desempeño constituye una herramienta de toma de decisiones para que los gobiernos locales promuevan la calidad de vida a largo plazo, incluso cuando disminuyan las presiones migratorias. En cuanto a las Escuelas Taller, el financiamiento no reembolsable para inversión aprovechará el enfoque actual con múltiples interesados en red para impulsar alianzas con el sector privado que refuercen los programas de aprendizaje y la inserción laboral. Por último, el componente de asistencia al alquiler de vivienda es un programa piloto que aborda los desafíos que encaran los migrantes para acceder a una vivienda adecuada y aplica varias propuestas que han abogado por este tipo de estrategia⁷⁴. Los seis meses de ayuda coinciden con la primera fase del proceso continuo de

⁷³ A través de una financiación no reembolsable específica del proyecto, UE-MIAL transferirá los fondos al Banco en calidad de administrador sujeto al acuerdo administrativo marco entre la UE y el BID con fecha del 10 de junio de 2015 (el Acuerdo Marco UE-BID). Este Acuerdo modifica, complementa e interpreta las condiciones contractuales normalizadas de la UE —los Acuerdos de delegación o subvención con evaluación por pilares (PAGODA)—, que adapta a las características del BID. Aprobado por medio del documento GN-2605-2, determina la aplicabilidad de determinadas normas de adquisiciones y otras sobre la elegibilidad de los gastos, la modificación de presupuestos, la presentación de informes y la integración de un plan de comunicaciones y visibilidad, entre otras. El Banco transferirá después los fondos al beneficiario en el marco de un acuerdo de financiamiento no reembolsable.

⁷⁴ Banco Mundial (2018), *UN Response for Venezuelans* (2019).

integración —que respaldará el MAM—, en el que las personas migrantes buscan empleo, educación y tratan de cubrir otras necesidades básicas al mismo tiempo. La identificación de los beneficiarios y el apoyo que reciben a través del sistema de gestión basada en el desempeño y el MAM contribuyen a que puedan seguir pagando el alquiler por ellos mismos una vez que concluyen los seis meses de subsidio. El FGA facilita la consecución de los objetivos del componente de acceso a la vivienda de alquiler al promover la oferta de arrendamientos asequibles y posibilitar el cumplimiento de los requisitos para alquilar.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen del plan de implementación

- 3.1 **Beneficiario y organismo ejecutor.** El beneficiario de esta operación de financiamiento no reembolsable para inversión será la República de Colombia, y el organismo ejecutor será ENTerritorio. Para el Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano ([4856/OC-CO](#)) se realizó una evaluación completa de la capacidad institucional de ENTerritorio, anteriormente el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), que concluyó que cuenta con la capacidad y los recursos para gestionar proyectos de inversión financiados por el BID. El equipo de proyecto actualizó el análisis de la capacidad institucional a principios de enero de 2020 y corroboró esta conclusión. ENTerritorio es el organismo técnico del Departamento Nacional de Planeación creado en virtud del [Decreto 495/2019](#) para ayudar a los municipios y departamentos en la construcción de proyectos estratégicos de gran repercusión social. ENTerritorio cuenta con experiencia en programas semejantes y ha coejecutado satisfactoriamente el Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano (3154/OC-CO-1) y el Proyecto Fortalecimiento de Entidades Territoriales, financiado por el Banco Mundial ([P123879/8320-CO](#)).
- 3.2 ENTerritorio asumirá la responsabilidad fiduciaria general de la implementación del programa. Firmará con los municipios beneficiarios y otras entidades subnacionales convenios de colaboración que posibiliten la ejecución de las actividades e infraestructura planificadas en su territorio, en los que se establecerán, por ejemplo, los términos para asegurar la participación de entidades locales en los insumos técnicos, los permisos necesarios y el mantenimiento y operación de las inversiones.
- 3.3 ENTerritorio (i) formará e implementará un equipo de gestión del programa en la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos, que constará de un gerente de proyecto, especialistas responsables de la coordinación técnica y operativa de las actividades de los tres componentes, un especialista en gestión financiera y adquisiciones, un experto en planificación y seguimiento, supervisores regionales sobre el terreno, un especialista en temas sociales y ambientales (incluida la experiencia migratoria) y un auxiliar administrativo; y (ii) velará por que el equipo de gestión del programa reciba la ayuda y colaboración necesarias del resto de las áreas funcionales a fin de lograr los objetivos del proyecto de manera eficiente y eficaz. La estructura, funciones y responsabilidades del equipo de gestión del programa se describirán con más detalle en el manual de ejecución del proyecto.

- 3.4 La ejecución del programa y los recursos del PSG y la operación de cooperación técnica serán supervisados por un comité directivo de alto nivel⁷⁵ que facilitará orientación estratégica y apoyo al organismo ejecutor y guiará los objetivos del programa con los organismos beneficiarios. ENTerritorio deberá presentar al comité directivo los planes de implementación y objetivos anuales del proyecto aprobados e informar trimestralmente sobre el cumplimiento de esos planes de ejecución. Estas funciones se describen más pormenorizadamente en el manual de ejecución del proyecto.
- 3.5 Al vincular esta operación al programa [3596/OC-CO](#) se aprovecha la experiencia del Banco con las entidades subnacionales adquirida en la implementación de la línea CCLIP. El financiamiento no reembolsable para inversión y la cooperación técnica complementarán otras actividades de préstamo e incentivarán a entidades subnacionales a hacer frente de manera proactiva a sus desafíos en materia de migración⁷⁶. Ambos instrumentos ayudan a ciudades receptoras de migración, incluidas aquellas incapaces de asumir deudas de inversión, como las fronteras Villa del Rosario y Maicao.
- 3.6 **Adquisiciones.** El organismo ejecutor de la operación adquirirá bienes y contratará obras, servicios y servicios de consultoría conforme a lo dispuesto en las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2349-15), las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2350-15), la Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (documento GN-2538-13), otros procedimientos internos del Banco y el Acuerdo Marco entre la Unión Europea y el Banco (véanse los párrafos 4,13 y 4,14 del documento GN-2605-2). En estos documentos se establece lo siguiente: (i) en todos los procesos de adquisiciones en el marco del programa pueden participar proveedores, consultores, contratistas y proveedores de servicios de los países miembros del Banco y países que la UE reconozca como elegibles (los incluidos en la lista que se publica como anexo a la Guía Práctica de los procedimientos de adjudicación de contratos para las acciones exteriores de la Unión Europea); y (ii) el prestatario o beneficiario conservará la documentación pertinente durante la ejecución del programa, en un período no inferior a cinco años a partir de la fecha del último desembolso.
- 3.7 **Gestión financiera.** La gestión financiera del programa se ajustará a lo estipulado en la guía OP-273-12 del Banco y las guías operativas complementarias, y se emplearán los procesos y sistemas del organismo ejecutor.
- 3.8 **Auditoría.** El organismo ejecutor presentará al Banco en un plazo de 90 días a partir del fin del ejercicio fiscal: (i) los estados financieros auditados anuales del programa a partir del ejercicio fiscal en el que se incurran en los primeros gastos, y (ii) un informe de validación de los controles internos en el que se explique si los sistemas de control se aplicaron correctamente y las transacciones se gestionaron conforme a las disposiciones establecidas en el acuerdo de financiamiento no reembolsable.

⁷⁵ En el que participará al menos un miembro de la delegación de la Comisión Europea en Colombia, al menos un delegado del Fondo Coreano de Alianza para el Conocimiento en Tecnología e Innovación (KPK), un representante del Banco y un representante de la Presidencia de la República.

⁷⁶ Las actividades complementarias serán respaldadas por el equipo de proyecto del BID en colaboración con el comité directivo.

Asimismo, en un plazo de 90 días después de que concluya el programa, el organismo ejecutor presentará a Banco (i) el informe y balance final, y (ii) los estados financieros finales auditados. El organismo ejecutor contratará a la firma de auditoría de acuerdo con los procedimientos del Banco y los términos de referencia aprobados para el período de implementación. A su propio criterio y asumiendo todos los costos, el Tribunal de Cuentas Europeo puede completar exámenes independientes de los registros financieros del programa, en cuyo caso el organismo ejecutor deberá cooperar sin reservas y de forma inmediata con el equipo de auditores del Tribunal.

- 3.9 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de la operación de financiamiento no reembolsable para inversión: (i) que ENTerritorio presente pruebas de la entrada en vigor de un [manual de ejecución del proyecto](#) acordado previamente con el Banco en el que se pormenoricen los acuerdos de ejecución y gobernanza del programa; (ii) que ENTerritorio cree un equipo de gestión del proyecto formado por especialistas responsables de la gestión del proyecto, la coordinación técnica por componente, la gestión financiera, las adquisiciones, las salvaguardias sociales y ambientales (incluida la experiencia migratoria), la planificación y el seguimiento, la ordenación territorial de cada región, los aspectos jurídicos y las comunicaciones, que asegure la ejecución oportuna del programa; y (iii) que ENTerritorio haya firmado un convenio de cooperación con al menos una de las entidades beneficiarias del programa** a fin de certificar que las autoridades locales respaldan el programa.
- 3.10 Durante la ejecución del programa, el equipo de gestión del proyecto presentará un plan de trabajo anual al Banco para la no objeción. En el plan se describirán los progresos del programa y la ejecución de sus actividades, entre otros las metas, los resultados, el presupuesto y el calendario de ejecución para el año siguiente. En el plan de ejecución plurianual se explican los progresos del programa y el calendario de ejecución para los años pendientes del financiamiento no reembolsable. Se prepararon un plan de trabajo anual y un plan de ejecución plurianual iniciales ([enlace requerido 1](#)) para el primer año de ejecución del programa.
- 3.11 **Comunicación y visibilidad.** El presupuesto del programa prevé financiamiento para ejecutar el plan de comunicaciones y visibilidad, que se coordinará exhaustivamente con la Comisión Europea, el organismo ejecutor y las entidades beneficiarias a fin de transmitir mensajes clave coherentes al público objetivo. Las acciones se determinaron a partir del documento Comunicación y visibilidad: Manual de la Unión Europea en las acciones exteriores (2018); el organismo ejecutor del proyecto será responsable de ponerlas en práctica y asegurar que la contribución de la UE se destaque en todas las etapas del proyecto y actos conexos ([enlace opcional 9](#)).

B. Resumen del plan de seguimiento de resultados

- 3.12 El organismo ejecutor será responsable de supervisar la ejecución e informar sobre los resultados del programa relacionados con las actividades que financie esta operación, según el plan de seguimiento y evaluación del programa ([enlace requerido 2](#)). Asimismo, elaborará un informe anual de avances conforme con los requisitos de la UE para sus secciones descriptiva y financiera. En la sección descriptiva debe incluirse la siguiente información: (i) resultados reales (con un

cuadro actualizado sobre la matriz de resultados del programa), (ii) actividades ejecutadas, (iii) actividades ejecutadas según el plan de visibilidad y ejecución, y (iv) plan de trabajo para el siguiente período. En la sección financiera debe efectuarse un seguimiento de los gastos a nivel de actividades e informarse sobre ellos según la estructura presupuestaria detallada aprobada. Los gastos deben expresarse en dólares estadounidenses. El informe anual de avances se presentará al Banco en los 30 días posteriores a la conclusión del ejercicio fiscal correspondiente. Además, el organismo executor elaborará y presentará al Banco informes semianuales a efectos de supervisión y seguimiento, entre otros aspectos del desempeño ambiental y social del programa en relación con las políticas y directivas del Banco.

- 3.13 El BID, a través del equipo de proyecto, será responsable de la coordinación y velará por que se siga el plan de seguimiento con la calidad técnica y en los plazos establecidos. A tal efecto, organizará misiones de seguimiento y reuniones periódicas en las que se analizarán los siguientes temas: (i) estructura del proyecto, (ii) progreso de los desembolsos, y (iii) avances en pos de los indicadores de productos. El BID comunicará estas misiones al comité directivo antes de las misiones y divulgará todos los informes de seguimiento. Si así lo desea y asumiendo todos los costos, la UE podrá acompañar a las misiones de seguimiento.
- 3.14 **Evaluación del programa.** Se completarán una evaluación intermedia y una evaluación final del programa. En la evaluación final se aplicará una metodología reflexiva en relación con los indicadores de resultados asociados a los tres componentes, que se compararán con el valor de referencia y final de las metas del proyecto; también se efectuará un análisis ex post costo-beneficio. El estudio de referencia se llevará a cabo en el primer semestre de ejecución del programa, o bien al inicio del programa en una determinada ciudad.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		CO-G1015
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		
Retos Regionales y Temas Transversales	<div>-Inclusión Social e Igualdad</div> <div>-Productividad e Innovación</div> <div>-Equidad de Género y Diversidad</div> <div>-Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental</div> <div>-Capacidad Institucional y Estado de Derecho</div>	
Indicadores de desarrollo de países	<div>-Hogares que se benefician de soluciones de vivienda (#)*</div> <div>-Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo (#)*</div> <div>-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios público (#)*</div> <div>-Gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional (#)*</div> <div>-Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital cultural (#)*</div>	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2972	Reduce barriers to social integration (immigration)
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		CONPES 3950 (¶1.19)
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.6
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		5.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		0.0
4.3 Supuestos Razonables		0.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		0.0
5. Evaluación y seguimiento		7.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		4.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Si
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	IDB provides technical support to the Border Management Unit

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo general es fomentar el proceso de integración urbana de los migrantes en al menos cinco ciudades colombianas receptoras de migrantes y / o áreas metropolitanas. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad institucional para la asistencia de migrantes en entidades subnacionales a través de la implementación de sistemas de gestión basada en el desempeño (PBM, por sus siglas en inglés); (ii) aumentar las oportunidades para la integración económica en las comunidades receptoras de migrantes a través de Escuelas Taller nuevas o mejoradas; y (iii) facilitar el acceso a viviendas de alquiler asequibles.

El proyecto presenta un diagnóstico completo; con una descripción precisa de los desafíos relacionados con la asistencia a los migrantes en las ciudades receptoras, el empleo de jóvenes migrantes y las condiciones de vivienda para los migrantes en Medellín y Barranquilla. Los indicadores de resultados incluidos en la matriz de resultados son SMART y tienen medios de verificación.

El análisis económico de dos componentes del proyecto se realizó a través de análisis separados de costo-beneficio. El primero se centra en la prestación de servicios a los migrantes y está respaldado por la evidencia del programa Inspiring Families en el Reino Unido, el segundo se centra en los beneficios esperados por el impacto las habilidades adquiridas en las escuelas del taller en los ingresos de los migrantes. Este último análisis concluye que la intervención de las escuelas del Taller es económicamente factible (TIR del 12%). No todos los costos del proyecto están incluidos en el análisis y los supuestos no están completamente justificados.

El proyecto incluye un plan de monitoreo y evaluación que va acorde los estándares del Banco. La efectividad de la intervención propuesta se medirá siguiendo un enfoque de antes y después.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo:	El objetivo general es respaldar el proceso de integración urbana de migrantes en al menos cinco ciudades o áreas metropolitanas colombianas receptoras de migrantes. Los objetivos específicos son los siguientes: (i) reforzar la capacidad institucional de asistencia al migrante de entidades subnacionales implementando sistemas de seguimiento basado en el desempeño; (ii) aumentar las oportunidades de inclusión económica en comunidades receptoras de migrantes por medio de Escuelas Taller nuevas o mejoradas; y (iii) facilitar el acceso a viviendas de alquiler asequible.
------------------	--

RESULTADOS ESPERADOS

Indicador	Unidad de medida	Valor de referencia	Año de referencia	Final del período	Medios de verificación	Observaciones
Objetivo específico 1: Reforzar la capacidad institucional de asistencia al migrante de entidades subnacionales implementando un sistema de seguimiento basado en el desempeño y un modelo de asistencia al migrante						
Número de migrantes registrados en el sistema de seguimiento basado en el desempeño en relación con la población total de migrantes en ciudades o áreas metropolitanas beneficiarias	Porcentaje	0	2020	9	Informes de seguimiento y evaluación de cada entidad subnacional que implementa un sistema de seguimiento basado en el desempeño	Este indicador se desglosará por ciudad beneficiaria.
Número de migrantes asistidos con el sistema de seguimiento basado en el desempeño en relación con la población de migrantes registrados en el sistema de seguimiento basado en el desempeño en ciudades o áreas metropolitanas beneficiarias	Porcentaje	0	2020	90	Informes de seguimiento y evaluación de entidades subnacionales que implementan sistemas de seguimiento basado en el desempeño	El sistema de seguimiento basado en el desempeño puede generar los datos necesarios para este indicador.

Indicador	Unidad de medida	Valor de referencia	Año de referencia	Final del período	Medios de verificación	Observaciones
Objetivo específico 2: Aumentar las oportunidades de inclusión económica en comunidades receptoras de migrantes por medio de Escuelas Taller nuevas o mejoradas						
Número de aprendices de escuelas taller certificados por la autoridad educativa pertinente en relación con el número de becas concedidas	Porcentaje de aprendices certificados	0	2019	60	Certificados de finalización emitidos por la autoridad educativa pertinente	Cada ciudad o área metropolitana cuenta con su propia autoridad educativa. Este indicador se desglosará por sexo y por origen de los aprendices (migrantes o locales).
Número de aprendices de escuelas taller que consiguieron empleo hasta seis meses después de finalizar el curso en relación con el número de becas concedidas	Porcentaje de aprendices empleados	0	2020	62	Evaluación final del proyecto que incluye una encuesta representativa de aprendices de las cinco Escuelas Taller	Este indicador se desglosará por tipo de empleo (trabajo asalariado o emprendimiento), sexo y origen de los aprendices (migrantes o locales).
Objetivo específico 3: Facilitar el acceso a viviendas de alquiler asequible						
Porcentaje de hogares con déficit cualitativo de vivienda en Medellín o Barranquilla	Porcentaje	12,3 (Barranquilla) 6 (Medellín)	2019	11,3 (Barranquilla) 5,5 (Medellín)	Evaluación final del proyecto en que se analizan datos recolectados por las municipalidades para sus planes de desarrollo 2020-2024 o datos del grupo de seguimiento de la sociedad civil Como Vamos ¹	Este indicador se desglosará por hogares de migrantes o locales. Los datos de referencia provienen de las proyecciones para 2020 basadas en los datos censales de 2005 del DANE ² .

¹ Como Vamos es una red de organizaciones de la sociedad civil de Colombia que hacen seguimiento de la calidad de vida en ciudades como Medellín y Barranquilla. Cada año publican informes de calidad de vida en los que se indica el déficit cualitativo de vivienda del municipio correspondiente. Véase, por ejemplo, el [Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2018](#).

² El censo de 2018 no incluyó datos sobre déficits cualitativos de vivienda.

Indicador	Unidad de medida	Valor de referencia	Año de referencia	Final del período	Medios de verificación	Observaciones
Hogares receptores de subsidios de alquiler que viven en condiciones habitacionales mejoradas en Medellín o Barranquilla	Porcentaje	0	2019	100	Informes de seguimiento y evaluación de la ciudad	Seguimiento mediante el sistema basado en el desempeño: hogares de migrantes con condiciones habitacionales mejoradas, desglosados por sexo.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de medida	Valor de referencia	Año de referencia	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Fin del proyecto 2023	Medios de verificación	Observaciones
Sistemas de seguimiento basado en el desempeño y modelos de asistencia al migrante implementados	Modelo de asistencia al migrante	0	2020	0	2	2	4	Documento de supervisión del programa	Responsable: ENTerritorio.
Escuelas Taller con certificación EDGE construidas y puestas en funcionamiento	Escuela Taller	0	2020	0	5	0	5	Documento de supervisión del programa	Responsable: ENTerritorio. Se obtendrá la certificación EDGE para el diseño y la construcción de las Escuelas Taller ³ .
Número de becas concedidas a aprendices de Escuelas Taller	Beca	0	2020	500	500	500	1.500	Documento de supervisión del programa	Responsable: ENTerritorio. Desglosado por sexo y origen de la población (migrante o local).
Fondo de garantía de alquileres diseñado y en funcionamiento	Fondo de garantía de alquileres	0	2020	0	1	0	1	Documento de supervisión del programa	Responsable: ENTerritorio.
Subsidios de alquiler otorgados	Subsidio de alquiler	0	2020	0	1.300	2.600	3.900	Documento de supervisión del programa	Responsable: ENTerritorio. Desglosado por sexo.

³ [Excellence in Design for Greater Efficiencies \(EDGE\)](#) es un programa de la Corporación Financiera Internacional (IFC) que certifica proyectos de construcción que conllevan un mínimo del 20% de ahorro de energía, agua y energía incorporada en los materiales.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País:	Colombia
Número de proyecto:	CO-G1015
Nombre:	Programa de Integración Sociourbana de Migrantes en Ciudades Colombianas
Organismo ejecutor:	Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio (anteriormente FONADE)
Elaborado por:	Patricio Crausaz, especialista fiduciario senior en gestión financiera (FMP/CCO), y Eugenio Hillman, especialista fiduciario líder en adquisiciones (FMP/CCO)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El Gobierno de Colombia designó a ENTerritorio como organismo ejecutor de la operación de financiamiento no reembolsable CO-G1015. En cumplimiento de los objetivos de la estrategia de fortalecimiento territorial y descentralización administrativa que es parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) pasó por un proceso de transformación organizacional para reforzar su gobernanza institucional e incorporar una rama de actividad nueva, la línea de estructuración de proyectos de desarrollo, a fin de consolidar su capacidad para ser el socio principal de los gobiernos subnacionales que deseen estructurar proyectos de inversión financiables. En virtud del Decreto 495 del 20 de marzo de 2019 se oficializó la reestructuración organizacional y se cambió el nombre de la entidad a Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio).
- 1.2 En junio de 2017, se analizó la capacidad institucional del FONADE utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) y se concluyó que la entidad tiene suficiente capacidad institucional para administrar proyectos de inversión financiados por el BID. A principios de enero de 2020, el equipo fiduciario de la Representación en Colombia actualizó el análisis y refrendó la conclusión inicial. El riesgo fiduciario, de gestión financiera y de adquisiciones se considera bajo en general y se mitigará incorporando personal experimentado y avezado al equipo de gestión del proyecto que ENTerritorio formará en la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos para que se dedique a la implementación de la operación de financiamiento no reembolsable para inversión.
- 1.3 Las actividades de adquisiciones de ENTerritorio se rigen por las disposiciones jurídicas y normativas correspondientes a las empresas industriales y comerciales públicas. La entidad está exenta del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin perjuicio del cumplimiento de los principios de funciones

administrativas y gestión fiscal¹. ENTerritorio no utiliza los sistemas nacionales de gestión financiera pública, sino su propio sistema de información financiera, HELISA, para el control presupuestario, contable y de tesorería. El equipo de gestión del organismo ejecutor actualiza los procedimientos de gestión financiera según sea necesario, mientras que la junta directiva los aprueba y las diferentes dependencias los aplican de forma sistemática.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 ENTerritorio es una empresa industrial y comercial pública creada para promover el desarrollo regional mediante proyectos estratégicos dirigidos a transformar vidas en beneficio de las regiones y los gobiernos subnacionales de Colombia. Los objetivos estratégicos de la entidad, así como su estructura organizacional, misión y operaciones se rigen por los Artículos 85 a 90 de la Ley 489 de 1998, el Decreto 2.168 de 1992, el Decreto 2.723 de 2008 y el Decreto 495 de 2019.
- 2.2 La estructura organizacional consta de una junta directiva, un gerente general, una oficina de asesoría jurídica, divisiones técnicas especializadas en estructurar e implementar proyectos de inversión, y funciones de gestión de asuntos financieros, administrativos y de adquisiciones. Las funciones financiera y administrativa abarcan el conjunto de normas y procesos orientados a planificar, organizar, dirigir, supervisar y controlar las operaciones de presupuestación, contabilidad y tesorería de la ejecución de los proyectos de inversión, lo que incluye el control de las cuentas bancarias y sus saldos, el registro y control presupuestario de los gastos, el procesamiento y control de los pagos, la contabilidad de las operaciones de los proyectos y la presentación de información general y financiera sobre proyectos financiados con recursos de donantes internacionales.
- 2.3 ENTerritorio llevará las cuentas del proyecto en el sistema de información HELISA, que respalda todas las actividades presupuestarias, contables y de tesorería. También está sujeta a auditorías de la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera.
- 2.4 ENTerritorio ha asignado debidamente las funciones de administración de los procesos de adquisiciones en las etapas precontractual, contractual y poscontractual. Los funcionarios que se encargan de las actividades de adquisiciones, en las que participa la oficina de asesoría legal, tienen estabilidad laboral. Los procedimientos y la normativa que aplica ENTerritorio para administrar el ciclo de adquisiciones para proyectos son buenos en general y permiten realizar un seguimiento adecuado del cumplimiento del plan de adquisiciones.
- 2.5 Tanto los procesos financieros como los de adquisiciones se ciñen a la legislación local y manuales internos, y los relativos a proyectos financiados por entidades multilaterales de desarrollo se aplican de acuerdo con las condiciones contractuales, las políticas o las normas establecidas por estas. El sistema informático que respalda los procesos de contrataciones registra todos los aspectos

¹ El sistema de adquisiciones correspondiente a ENTerritorio se establece en función de las disposiciones del Artículo 85 de la Ley 489 de 1998, el Artículo 13, 15 y 20 de la Ley 1.150 de 2017 y el Acuerdo 116 del 28 de septiembre de 2012. La gestión financiera se define en el contexto del Artículo 86 de la Ley 489 de 1998, la Ley 1.314 de 2009, la Resolución 743 de 2013 y los manuales internos MAP002 (presupuesto) y MAP050 (contabilidad e informes financieros).

vinculados a las actividades de contratación mediante un proceso de gestión de documentos establecido formalmente en el organismo ejecutor.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

- 3.1 Los riesgos de gestión financiera y de adquisiciones del proyecto se consideran bajos en vista de la solidez de la estructura organizacional, el equipo de profesionales y las normas y los sistemas internos. Sin embargo, la falta de experiencia reciente en la gestión de proyectos financiados por el BID exige incorporar al equipo de gestión del proyecto especialistas en finanzas y adquisiciones experimentados y avezados respecto de los requisitos y las políticas del BID.

IV. ASPECTOS QUE SE HAN DE CONSIDERAR EN LAS CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES

A. Gestión financiera

- 4.1 ENTerritorio debe contabilizar y dar cuenta de los gastos del proyecto utilizando el tipo de cambio para la conversión de recursos desembolsados en dólares estadounidenses a pesos colombianos (tasa de conversión).
- 4.2 Los estados financieros auditados del proyecto deben presentarse anualmente al Banco dentro de los 90 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal, que va del 1 de enero al 31 de diciembre. Se debe presentar asimismo un informe de validación de los controles internos dentro de los 30 días posteriores al cierre de cada año calendario durante el período de desembolso inicial o las extensiones respectivas.
- 4.3 Para realizar el control presupuestario y la contabilidad del proyecto y para que HELISA genere los informes financieros necesarios automáticamente, el organismo ejecutor creará el plan de cuentas de manera tal que se pueda parametrizar en función de la clasificación de los componentes y la distribución de los recursos establecidas en el cuadro de costo y financiamiento que figura en el anexo único del acuerdo de financiamiento no reembolsable.

B. Adquisiciones

- 4.4 ENTerritorio debe implementar un plan de capacitación para el personal de adquisiciones asignado al proyecto y hacer uso del sistema de gestión de planes de adquisiciones para planificar las adquisiciones correspondientes.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 **Acuerdos con la Unión Europea.** Con arreglo al Acuerdo Marco entre la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2605-2) de 2015, la adquisición de bienes o la contratación de obras y servicios de consultoría para actividades con financiamiento de la Unión Europea (UE) se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2349-15), las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2350-15) y la Guía para la

Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones en Operaciones Financiadas por el Banco (documento GN-2538-13). Los procesos de adquisición de bienes y de contratación de obras y servicios de consultoría y distintos de los de consultoría admitirán la participación de empresas y personas de países no miembros del BID que la UE considere elegibles según la lista de países elegibles publicada como anexo de la guía práctica de los procedimientos de adjudicación de contratos de la UE. El Banco se registrará por la última versión publicada por la UE en Internet.

- 5.2 La adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios de consultoría para el programa se llevará a cabo de acuerdo con las respectivas políticas del Banco (documentos GN-2349-15 y GN-2350-15). Se recurrirá a la licitación pública internacional para bienes cuyo costo estimado exceda el equivalente a US\$1 millón por contrato y para obras cuyo costo estimado exceda el equivalente a US\$10 millones por contrato. Las listas cortas de consultores para tareas con un costo estimado inferior al equivalente de US\$500.000 por contrato solo pueden incluir consultores locales. Las adjudicaciones se examinarán en el marco de las actividades de auditoría del programa.
- 5.3 **Implementación de las adquisiciones.** Antes de dar comienzo a las adquisiciones, el organismo ejecutor deberá esbozar un plan de adquisiciones para los primeros 18 meses, que se publicará siguiendo las políticas del Banco. Es responsabilidad del gerente de proyecto/especialista sectorial del proyecto establecer la importancia de los gastos. De acuerdo con los criterios operativos del gerente del proyecto, siempre se requiere la no objeción antes de iniciar las adquisiciones.
- 5.4 **Adquisición de bienes y contratación de obras y de servicios distintos de los de consultoría.** Los contratos que se generen en el marco de licitaciones públicas internacionales se implementarán utilizando los documentos estándar de licitación armonizados para Colombia y acordados con el Banco, mientras que los contratos generados en el marco de licitaciones públicas nacionales y sujetos a estas se registrarán por la legislación local vigente.
- 5.5 **Selección y designación de servicios de consultoría.** (i) Empresas de consultoría: para montos superiores a US\$500.000, se contratarán utilizando los documentos estándar de licitación armonizados para Colombia y acordados con el Banco; para montos de hasta US\$500.000, se seleccionarán aplicando la legislación local vigente y los criterios de elegibilidad del Banco. Para montos superiores a US\$200.000, se publicará un anuncio en el sitio virtual de United Nations Development Business (UNDB en línea). (ii) Casos de selección directa: se deben precisar en el plan de adquisiciones y documentarse debidamente.
- 5.6 **Selección de consultores individuales.** El organismo ejecutor se registrará por la legislación y los criterios de elegibilidad locales vigentes de acuerdo con las políticas del Banco.

Cuadro 1. Montos límite para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios de consultoría

Bienes*		Obras*		Servicios de consultoría	
Licitación pública internacional	Licitación pública nacional	Licitación pública internacional	Licitación pública nacional	Publicación internacional	Lista corta 100% nacional
≥ US\$10 millones	US\$350.000 - US\$10 millones	≥ US\$1 millón	US\$50.000 - US\$1 millón	≥ US\$200.000	≤ US\$500.000

* Cuando se adquieran bienes comunes y obras sencillas cuyo monto sea inferior al establecido para la licitación pública internacional se podrá recurrir a la comparación de precios.

- 5.7 **Adquisiciones principales.** Las adquisiciones para los primeros 18 meses se incluyen en el plan de adquisiciones adjunto y no entrañan complejidades técnicas ni procedimientos que requieran mención especial.
- 5.8 **Costos recurrentes.** Bajo este encabezado pueden incluirse todos los gastos relacionados con el personal del proyecto, que se contratará según las normas del organismo executor y del país, siempre y cuando no contravengan las normas del BID.
- 5.9 **Supervisión de las adquisiciones.** El aplicará el método de revisión ex ante a los procesos de licitación pública nacional e internacional relativos a bienes, obras y servicios distintos de los de consultoría que realice el organismo executor ciñéndose a la legislación vigente. Las adjudicaciones se evaluarán en el marco de las actividades de auditoría del programa. Los informes de revisión ex post no contemplarán visitas de inspección física.

VI. REGISTROS Y ARCHIVOS

- 6.1 El organismo executor archivará la documentación original del programa durante los cinco años posteriores al último desembolso, o durante un período más prolongado si el Banco recibe notificación de un reclamo iniciado antes de la fecha de vencimiento (véase el párrafo 4.14 del documento GN-2602-2).

VII. GESTIÓN FINANCIERA

A. Planificación y presupuesto

- 7.1 Los recursos del financiamiento no reembolsable se tratarán como presupuesto independiente específico para el proyecto y no formarán parte del presupuesto del país, dadas las características del organismo executor. Los presupuestos anuales del proyecto se establecerán de acuerdo con los requisitos definidos en los planes anuales aprobados de operaciones y adquisiciones. Las transferencias de presupuesto entre componentes que superen el 25% del monto original asignado deberán ser aprobadas por la UE, y toda modificación al presupuesto que sea inferior al 25% del monto original (que no requiere aprobación de la UE) deberá especificarse en el informe anual.

B. Contabilidad y sistemas de información

- 7.2 Para el control presupuestario, contable y de tesorería del proyecto, ENTerritorio usará su propio sistema de gestión financiera, HELISA, que genera informes de gastos detallados. Las transacciones se registrarán sobre la base de la contabilidad acumulativa, mientras que los estados financieros del proyecto se confeccionarán

según la contabilidad de caja. Los estados financieros auditados deben presentarse anualmente de acuerdo con lo establecido en las Normas Internacionales de Auditoría, la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (documento OP-273-12) y el acuerdo PAGOda.

C. Desembolsos y flujo de caja

- 7.3 ENTerritorio abrirá una cuenta bancaria en dólares estadounidenses y pesos colombianos exclusivamente para administrar los fondos del proyecto. Para los desembolsos se empleará la modalidad de anticipo de fondos según las necesidades de liquidez para un período máximo de tres meses. Para calificar a un nuevo desembolso se deberá justificar al menos el 80% de los montos desembolsados. Para la justificación de gastos se aplicará la tasa de conversión.

D. Control interno y auditoría interna

- 7.4 ENTerritorio cuenta con sólidas políticas y procedimientos de control interno. En los informes de auditoría interna y externa se establece que el sistema de control interno es adecuado.

E. Control externo

- 7.5 Los estados financieros serán auditados por una empresa independiente de auditoría aceptable para el Banco, que se contratará siguiendo los términos de referencia y los procedimientos acordados. Los servicios de auditoría se sufragarán con recursos del financiamiento no reembolsable. Los estados financieros auditados del proyecto se presentarán al Banco cada año dentro de los tres meses posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal. Se deberán presentar asimismo los informes indicados en los términos de referencia, entre ellos un informe de verificación de control interno dentro de los 30 días posteriores al cierre de cada año calendario durante el período de desembolso inicial o las extensiones respectivas. Con arreglo a lo dispuesto en el documento OP-273-12, esta operación deberá ser auditada por una empresa privada de auditoría con el fin de velar por la regularidad y el contenido de las conclusiones.
- 7.6 El país no cuenta con una política de divulgación pública de informes de auditoría; sin embargo, la política vigente en materia de acceso y publicación de información establece que los informes de auditoría del proyecto se deben publicar en los sistemas del Banco.

F. Plan de supervisión financiera

- 7.7 Con base en los resultados de la evaluación de la capacidad institucional y de los riesgos del programa, el especialista financiero hará dos revisiones in situ por año, además de exámenes documentales de los estados financieros auditados.

G. Mecanismo de implementación

- 7.8 ENTerritorio recibirá recursos aportados por la UE por medio del BID. Para la ejecución del financiamiento no reembolsable, deberá (i) formar y asignar un equipo dedicado a la gestión del proyecto, dirigido por un experto en gestión de proyectos e integrado por especialistas encargados de la coordinación técnica y operativa de cada componente, especialistas en gestión financiera y adquisiciones, un experto en salvaguardias ambientales y sociales (con experiencia en migraciones), un especialista en planificación y seguimiento, y supervisores de las operaciones sobre el terreno en cada región beneficiaria; y (ii) redactar y poner en práctica un manual

de gestión del proyecto detallado para velar por el cumplimiento adecuado de las políticas del Banco, los requisitos especiales de la UE y los procedimientos de control de calidad de la gestión de proyectos.

H. Otros acuerdos y requisitos de gestión fiduciaria

- 7.9 No hay otros acuerdos además de los mencionados anteriormente. No obstante, los acuerdos y requisitos fiduciarios incluidos en este anexo pueden ajustarse según la dinámica del proyecto, en función de las actualizaciones de los análisis de riesgo y la evaluación de la capacidad institucional que se realicen durante la implementación del proyecto.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Colombia. Financiamiento No Reembolsable para Inversión GRT/___-____-CO
Programa de Integración Sociourbana de Migrantes
en Ciudades Colombianas

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, formalice el convenio o los convenios que sean necesarios con la República de Colombia, con la finalidad de otorgarle un financiamiento no reembolsable para inversión por un monto de hasta €10.200.000 con cargo a los recursos a ser otorgados por la Unión Europea a través de la Facilidad de Inversión en América Latina (EU-LAIF), de conformidad con el convenio o convenios indicados en el párrafo 2 a continuación, y adopte las demás medidas que sean pertinentes para la ejecución de la propuesta de proyecto contenida en el documento PR-_____.

2. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, formalice con la Unión Europea el convenio o los convenios que sean necesarios para recibir y administrar los recursos para los fines descritos en la propuesta de proyecto indicada en el párrafo 1 anterior, y adopte las demás medidas que sean pertinentes para la ejecución de dicho convenio o convenios.

(Aprobada el ___ de _____ de 2020)

**PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA DE
MIGRANTES EN CIUDADES COLOMBIANAS**

CO-G1015

CERTIFICACIÓN

La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (ORP/GCM) certifica que la operación ha recibido la carta de compromiso para financiamiento por parte de la **Comisión Europea (ECR)** hasta la suma de **€10,200,000 (equivalente a US\$11,330.000)** confirmado por Kai Hertz (ORP/GCM) el 6 de febrero del 2020.

El compromiso del donante no tiene validez hasta que el acuerdo de administración de PSG entre el BID y el donante sea acordado y firmado para esta operación. Por lo tanto, esta certificación permanecerá condicional hasta que el acuerdo o acuerdos de administración de PSG correspondientes estén firmados y sean efectivos.

Certificado por:

Original firmado

7-Feb-2020

Sonia M. Rivera

Fecha

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM