

# Metodología de Cierre de Brechas

## Guía práctica para la aplicación de la Metodología de Cierre de Brechas

Documento complementario 3 del Anexo.

Guía Metodológica para la priorización de las inversiones susceptibles de financiación con cargo a la Asignación para la Inversión Local del Sistema General de Regalías, desde un enfoque de cierre de brechas territoriales

Marzo de 2022<sup>1</sup>

La *Metodología de Cierre de Brechas* propuesta por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), pone a disposición del público orientaciones para la implementación de dicha metodología. El fin principal de esta guía práctica es ofrecer un camino simple y flexible para las entidades territoriales en la aplicación de la Metodología establecida en la Resolución 2993 de 2021, para que lleven a cabo la priorización de sectores en los proyectos con cargo a las Asignaciones para la Inversión Local del Sistema General de Regalías (SGR). El presente es un documento orientador que contiene una descripción general la metodología, su uso, beneficios y recomendaciones generales.

---

<sup>1</sup> A partir de las socializaciones de la metodología entre enero y marzo de 2022, se agregaron indicaciones útiles para su aplicación en la sección “Cómo se utiliza”.

## Contenido

<b>1. Qué es y qué no es la metodología .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Qué elementos la componen.....</b>	<b>3</b>
2.1 Sectores priorizados .....	4
2.2 Indicadores.....	4
<b>3. Qué beneficios ofrece .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Qué herramientas brinda la metodología.....</b>	<b>6</b>
<b>5. Cómo se utiliza .....</b>	<b>8</b>

## 1. Qué es y qué no es la metodología

La *Metodología de Cierre de Brechas* brinda una herramienta para el análisis estratégico de las brechas sectoriales por municipios. Esta provee criterios a las entidades territoriales para priorizar los proyectos con cargo a la Asignación para la Inversión Local del Sistema General de Regalías, de tal forma que contribuyan al cierre de brechas en las dimensiones de desarrollo focalizadas en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020, es decir, *desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial*.

*Tabla 1--1. Alcance de la Metodología de Cierre de Brechas*

<b>Qué sí es</b>	<b>Qué no es</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Es una propuesta de medición, a nivel municipal, de las brechas de los sectores que tienen incidencia directa sobre las dimensiones de desarrollo focalizadas en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.</li><li>- Es una herramienta online (en línea) que brinda información anual por medio de un visor virtual sobre la magnitud, el orden y la composición de las brechas.</li><li>- Es una fuente de información robusta para la toma de decisiones en materia de gestión pública local.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- No es una herramienta a partir de la cual se obligue a modificar documentos de planeación previos.</li><li>- No es un instrumento que sea de uso obligatorio para otras etapas del ciclo de gestión de los proyectos u otras fuentes de inversión diferentes a la Asignación para la Inversión Local.</li></ul>

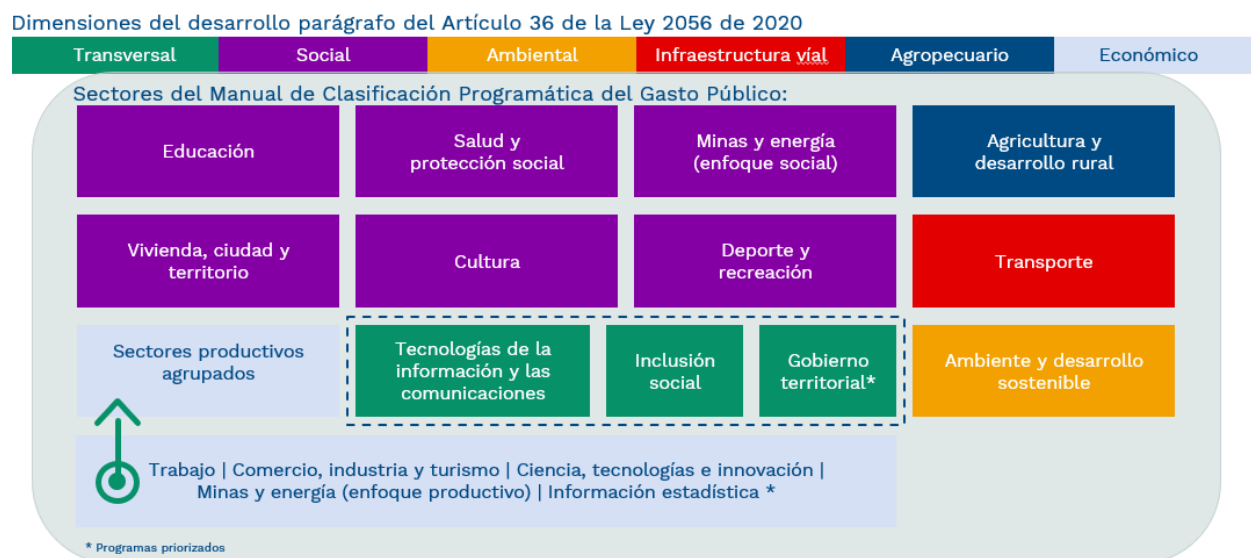
## 2. Qué elementos la componen

La propuesta metodológica contiene dos ejes; en el primero se identifican los sectores y programas de inversión del *Manual de Clasificación Programático del Gasto Público* con las dimensiones de desarrollo focalizadas en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020; y en el segundo, se definen los principales indicadores que caracterizan dichos sectores con el fin de construir un diagnóstico de sus brechas.

## 2.1 Sectores priorizados

Teniendo en cuenta que el *Manual de Clasificación Programática del Gasto Público* —también nombrado Manual del Gasto Público— es la unidad superior de clasificación programática y dentro de la que se establecen los programas orientados a resultados (POR) con ámbito de aplicación en el nivel territorial<sup>7</sup>. Para la operativización de la metodología, se eligieron los sectores y programas del Manual del Gasto Público relacionados con desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, donde se prioriza la inversión con cargo a los recursos de Asignación para la Inversión Local del SGR de acuerdo con el párrafo del artículo 36 de la Ley 2056. En la figura 2-1 se pueden observar los sectores mencionados.

*Figura 2-1. Sectores del Manual del Gasto Público asociados a las Dimensiones de Desarrollo del párrafo del artículo 36 de la Ley 2056 de 2020*



Fuente: Construcción DNP (2021)

## 2.2 Indicadores

Con el fin de generar un diagnóstico con noción de brecha para los sectores priorizados en la figura 2-2, por su asociación directa con las dimensiones de desarrollo del artículo 36, la metodología contempla un grupo de indicadores que caracterizan los resultados estructurales de los sectores indicados en la figura 2-1.

Figura 2--2. Sectores del Manual del Gasto Público asociados a las dimensiones de desarrollo del párrafo del artículo 36 de la Ley 2056 de 2020

Transversal		Social		Ambiental		Infraestructura vial		Agropecuario		Económico		
Inclusión social	Gobierno territorial	Tecnologías de la información y las comunicaciones	Educación	Salud	Vivienda y servicios públicos	Cultura	Deporte	Minas y energía	Ambiente y desarrollo sostenible	Transporte	Agropecuario	Sectores productivos agrupados
Niñez y juventud-NNA: - Primera infancia sin acceso a educación inicial - Tasa de violencias NNA - NNA en pobreza multi-dimensional	IPM	Tasa de suscriptores de banda ancha	Privación IPM- Analfabetismo	Privación IPM- Sin aseguramiento en salud	Sin alcantillado	Porcentaje de la población que accede a bienes y servicios culturales*	Porcentaje de escenarios en condiciones óptimas*	Sin cobertura de energía en zonas rurales	Índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático	Tasa de vías terciarias transitables en buen estado*	IPM rural	Valor agregado per cápita
		Velocidad de banda ancha	Privación IPM- Bajo logro educativo	Privación IPM- Barreras de acceso a servicios de salud	Sin acueducto				Índice ajustado de riesgo por capacidades		UPAs sin acceso a crédito	Densidad empresarial
IPM	Índice ajustado de riesgo por capacidades	Tasa de estudiantes públicos por terminal	Sin cobertura red global	Mortalidad por desnutrición en primera infancia	Déficit habitacional en cabecera	Déficit habitacional en resto			Hectáreas deforestadas		UPAs sin asistencia técnica	Ingresos municipales per-cápita
		Establecimientos oficiales con medio o bajo nivel en Pruebas Saber 11							UPAs sin acceso a riesgo según potencial			

Fuentes: Censal y Registro Administrativo

\*Indicadores construidos por la Entidad Territorial

Fuente: Construcción DNP (2021)

Tenga en cuenta que podrá encontrar la descripción completa de la metodología en el Anexo de la Resolución 2993 de 2021, llamado *Guía metodológica para la priorización de las inversiones susceptibles de financiación con cargo a la Asignación para la Inversión Local del Sistema General de Regalías, desde un enfoque de cierre de brechas territoriales*. Al mismo tiempo, en el Documento Complementario 2 del Anexo: Documento Técnico encuentra la descripción detallada de la construcción técnica de dicha metodología.

### 3. Qué beneficios ofrece

La *Metodología de Cierre de Brechas* permite a las entidades territoriales contar con mayor y mejor información sobre el comportamiento sectorial en sus municipios, ello representa la oportunidad de mejora en la toma de decisiones de política pública. En términos generales la metodología aporta los beneficios presentados en la figura 3-1.

*Figura 3-1. Beneficios Metodología de Cierre de Brechas*



Fuente: Construcción DNP (2021)

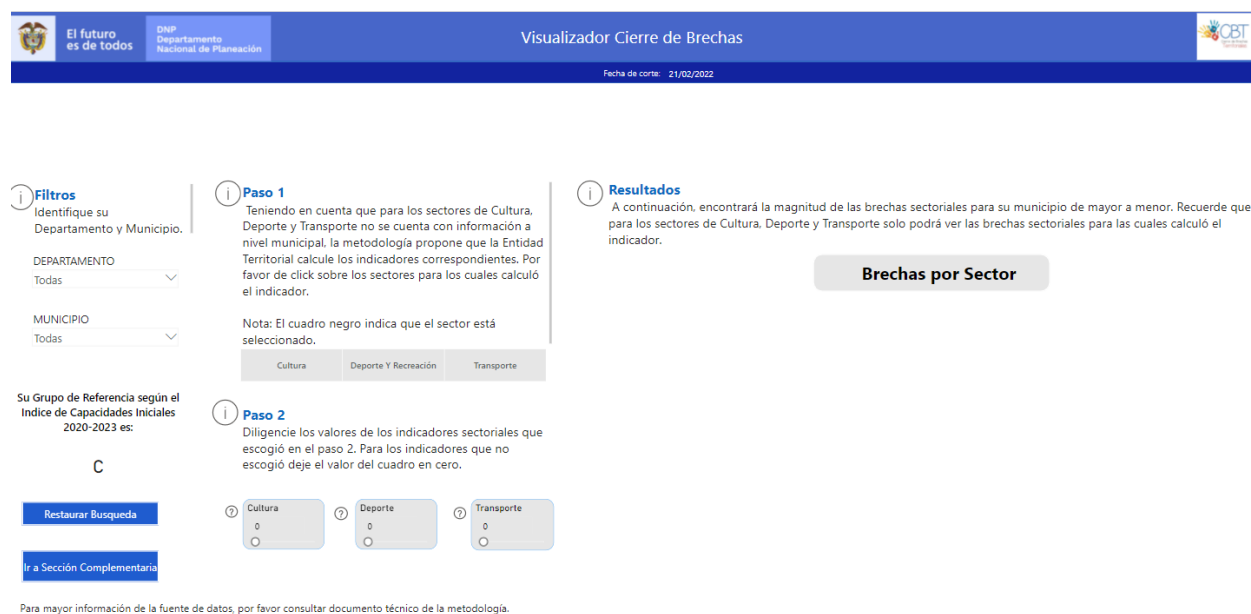
## 4. Qué herramientas brinda la metodología

La metodología está acompañada por tres principales herramientas: la herramienta de visualización —visor—, la documentación técnica y la guía para cargue de los resultados en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas SUIFP-SGR. En primer lugar, el visor de la metodología de cierre de brechas está disponible en la página web del Sistema General de Regalías (SGR)<sup>2</sup>, allí podrá encontrar la información de la magnitud de las brechas priorizadas por la Metodología de Cierre de Brechas. Esto significa que el visor muestra tanto las brechas calculadas por DNP con los datos disponibles de indicadores con fuente censal o registro administrativo, como las brechas de los sectores de cultura, deporte y transporte a partir de los datos de indicadores construidos por la entidad territorial.

---

<sup>2</sup> <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/Metodolog%C3%ADadeCierredeBrechas.aspx>

Figura 4-1. Visor de Metodología Cierre de Brechas



Fuente: Imagen de la herramienta de visualización.

Esta herramienta de visualización es pública y permite contar con un diagnóstico sectorial, con noción de brecha para cada uno de los municipios en Colombia. Al mismo tiempo, permite aproximarse a las necesidades y demandas territoriales. A partir de lo anterior contribuye a la toma de decisiones en la gestión pública, de forma que estas tengan mayor impacto sobre el municipio y población. Específicamente, este es el insumo principal para priorizar los proyectos con cargo a la Asignación para la Inversión Local.

Tenga en cuenta que podrá encontrar en el Documento Complementario 1 del Anexo. Manual de usuario: Herramienta de visualización, la descripción del paso a paso para el uso del visor.

En segundo lugar, se encuentra un compendio de documentos técnicos que soportan la metodología y contienen una descripción detallada de su construcción conceptual y práctica, se ofrecen cuatro recursos para aplicar la metodología: (1) fichas de los indicadores caracterizadores que provienen de datos censales o de registro administrativo, (2) fichas de los indicadores caracterizadores construidos por la entidad territorial (3) orientaciones normativas y programáticas que contribuyan con el cierre de brechas y (4) propuesta de puntuación por proyecto sugerida por proyecto. Los elementos citados componen los Documentos Complementarios 2.1 al 2.4 del Anexo.

Finalmente, se encuentra el guion para el reporte en el sistema SUIFP-SGR donde encuentra los insumos y pasos requeridos para cargar la información del proyecto en etapa de priorización y el resultado del proceso llevado a cabo por las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local a partir de las herramientas de la presente metodología.

## 5. Cómo se utiliza

**Etapas del ciclo de proyectos:** Priorización de los proyectos con cargo a Asignación para la Inversión Local, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 2056 de 2021.

**Punto de partida:** La aplicación de *Metodología de Cierre de Brechas* se realiza sobre los proyectos que están incluidos en el Capítulo Independiente del Plan de Desarrollo Municipal<sup>3</sup>.

**Criterios de priorización:** La metodología de Cierre de Brechas adoptada por la Resolución 2993 de 2021 define:

A partir de la información de los proyectos incorporados en el capítulo independiente “Inversiones con cargo al SGR” de los Planes de Desarrollo (Artículo 30, Ley 2056 de 2020) y la herramienta de la metodología de Cierre de Brechas (parágrafo del artículo 36 Ley 2056 de 2020), la entidad territorial podrá identificar si el sector y programa al que pertenecen sus proyectos con cargo a los recursos de la Asignación para la Inversión Local se encuentran en los sectores y programas priorizados, por su incidencia directa sobre las Dimensiones de Desarrollo, y cuál es la magnitud de su brecha. De tal forma que priorice su inversión con cargo a la Asignación para la Inversión Local en proyectos pertenecientes a los sectores con brecha positiva priorizados.

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 30 de la Ley 2056 de 2020 “Para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, los proyectos de inversión deberán incorporarse en el Plan de Desarrollo de las entidades territoriales en un capítulo independiente de inversiones con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías que se denominará “inversiones con cargo al SGR” y sus modificaciones o adiciones”.



En consecuencia, los dos criterios que generan como resultado la priorización de un proyecto son: i. El programa y el sector al que pertenece el proyecto está priorizado, por su relación con las dimensiones de desarrollo definidas en el párrafo del artículo 36 de la Ley 2056 de 2020 y ii. La magnitud de la brecha del sector a la que pertenece el proyecto es mayor a 0.

**Reporte del uso de la metodología y resultados de la priorización:** En el SUIFP-SGR se debe reportar el uso y resultados de la metodología en la sección **TRÁMITES -> PRIORIZAR Y APROBAR -> Metodología Priorización Cierre de Brechas**. Allí podrá encontrar las siguientes cuatro preguntas:

1. ¿El programa y sector del proyecto están priorizados, de acuerdo con la definición metodológica de Cierre de Brechas?

(Sí/No)

Esta pregunta define el primer criterio de priorización de la metodología. Específicamente, busca identificar si el programa y el sector al que pertenece el proyecto es priorizado por su incidencia directa sobre las Dimensiones de Desarrollo definidas en el párrafo del artículo 36 de la Ley 2056 (desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial). Los sectores con aplicación al ámbito territorial priorizados para los recursos de Inversión para la Asignación Local son: Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Minas y Energía; Educación; Tecnologías De La Información y Las Comunicaciones; Transporte; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Cultura; Comercio, Industria y Turismo; Trabajo; Ciencia, Tecnología e Innovación; Vivienda, Ciudad y Territorio; Inclusión Social y Reconciliación; Deporte y Recreación; Gobierno Territorial (programas 4501,4502,4503); e Información Estadística (programas 0406). En contraste, los sectores y programas con ámbito de aplicación territorial que no se encuentran priorizados, hasta el cierre de las brechas de los sectores priorizados, son: Justicia; Gobierno Territorial (programa 4599); e Información Estadística (programas 0401)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Los sectores nombrados donde no se especifica programas particulares, aplican en su totalidad al concepto.

2. ¿Cuál es la magnitud de la brecha?

(Si en 1. respondió “No”: no aplica.

Si en 1. respondió “Si”: digite el valor entre 0 y 100)

Esta pregunta define el segundo criterio de priorización de la metodología. Específicamente, esta información permite identificar si la brecha en determinado sector es positiva, es decir es mayor a cero. Un mayor valor indica una mayor distancia entre el diagnóstico municipal y la meta a alcanzar, según sus capacidades iniciales. En otras palabras, se requiere mayor esfuerzo para alcanzar el valor de referencia.

Tenga en cuenta que, por un lado, el visor dispone de información de la magnitud de la brecha para los siguientes nueve sectores y el conjunto de Sectores Productivos Agrupados, a partir de datos censales o de registro administrativo: Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Minas y Energía -enfoque social-; Educación; Tecnologías De La Información y Las Comunicaciones; Inclusión Social y Reconciliación; Gobierno Territorial Desarrollo Económico (Trabajo; Comercio, Industria y Turismo; Ciencia, Tecnología e Innovación; Información Estadística y Minas y Energía -enfoque productivo- ). Por otro lado, para los sectores Cultura, Deporte y Recreación; y Transporte, las entidades territoriales son las encargadas de calcular los indicadores para su diagnóstico. En el visor puede diligenciar los valores calculados, con el fin de obtener la magnitud de la brecha en estos tres sectores.

3. ¿Cuál es la posición u orden de la brecha (mayor a menor)?

(Si en 1. respondió “No”: No aplica

Si en 1. respondió “Si”: digite el valor entre 1 y máximo 13. El valor máximo varía dependiendo si la entidad calculó los indicadores para los sectores de Cultura, Deporte y Transporte)

Esta pregunta es informativa, ya que no define ninguno de los criterios de priorización. Específicamente, estos datos permiten tener una idea de la prioridad relativa del sector al que apunta el proyecto de inversión con relación al resto de sectores. Se debe tener en cuenta que la posición depende del número de sectores para los cuales se tenga el de la brecha. Inicialmente, todas las entidades tienen a su

disposición en el visor la magnitud de la brecha para los nueve sectores y el conjunto de Sectores Productivos Agrupados con información censal o de registro administración. Es decir, se parte de diez brechas caracterizadas y dependiendo de si la entidad territorial calcula los indicadores de Cultura, Deporte y Transporte, se podrán tener hasta trece brechas caracterizadas. En este contexto, la posición de la brecha hace referencia al lugar donde se encuentra en una ordenación de mayor a menor según su magnitud.

#### 4. ¿El proyecto es priorizado?

(Rta: Sí/No)

Esta pregunta representa el concepto final de priorización dado por la entidad territorial. De conformidad con el párrafo del artículo 36 de la Ley 2056 de 2020, las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local deberán priorizar la inversión de los recursos de esta asignación. Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación estableció la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas a partir de la Resolución 2993 de 2021.

Adicional al reporte de las preguntas citadas, la entidad territorial debe cargar un documento donde el alcalde certifique el uso de la metodología y los resultados de la priorización. El Departamento Nacional de Planeación pone a disposición en el botón “Guía de Implementación y documentación de la metodología”<sup>5</sup> un formato guía llamado “Formato propuesto reporte SUIFP-SGR”. En este se debe incluir un pantallazo o impresión de los datos contenidos en la página principal del visor, que fueron usados para la definición de criterios de la metodología. Se debe evidenciar tanto el municipal de las brechas proveniente de información de censo o registro administrativo que se calcula desde DNP, como el valor de

---

<sup>5</sup><https://www.sgr.gov.co/Normativa/Gu%C3%ADasInstructivosyFormatos/Gu%C3%ADadeimplementaci%C3%B3nydocumentaci%C3%B3n%20t%C3%A9cnica.aspx>

los indicadores de Cultura, Deporte y Transporte que hayan sido calculados por la entidad territorial, así como su brecha.

**Recomendaciones para el proceso de priorización:**

1. Para los proyectos que pertenecen a Minas y Energía, identifique el programa presupuestal al que pertenecen, ya que dependiendo de este, la caracterización y magnitud de la brecha varía. Específicamente, si el proyecto pertenece a los programas 2101 o 2102<sup>6</sup>, se debe tomar del visor la magnitud de la brecha de Minas y Energía (enfoque social); mientras que si el proyecto hace parte de los siguientes programas 2103, 2104, 2105 y 2106<sup>7</sup>, debe tomar del visor la magnitud de la brecha de los Sectores Productivos Agrupados en Desarrollo Económico.
2. Para los proyectos que pertenecen a los Sectores Productivos Agrupados- Desarrollo Económico: Trabajo; Comercio, Industria y Turismo; Ciencia, Tecnología e Innovación; Información Estadística; o Minas y Energía -enfoque productivo- la caracterización y magnitud de la brecha corresponde en el visor a la categoría Desarrollo Económico.
3. La entidad territorial es la encargada del cálculo de los indicadores caracterizadores de los sectores de Cultura, Deporte y Transporte, ya que no se cuenta con información censal o de registro administrativo a nivel municipal para estos. En caso de que el proyecto pertenezca a estos sectores se requiere el cálculo de sus indicadores, con el fin de obtener la magnitud de la brecha y evaluar el segundo criterio de priorización. Cuando el valor del indicador calculado es mejor al referente sectorial, el visor reporta que la brecha es cero porque ya se alcanzó la meta definida para la brecha.

---

<sup>6</sup> 2101-Acceso al servicio público domiciliario de gas combustible o 2102- Consolidación productiva del sector de energía eléctrica

<sup>7</sup> 2103: Consolidación productiva del sector hidrocarburos, 2104: Consolidación productiva del sector minero, 2105: Desarrollo ambiental sostenible del sector minero energético, 2106: Gestión de la información en el sector minero energético.

**Asistencia técnica:** Dado que una vez consultadas las herramientas de la metodología pueden existir dudas e inquietudes por parte de los entes de gobierno municipales a los cuales ésta va dirigida, a continuación, tenga en cuenta se describen los dos niveles de asistencia:

- *Primer nivel:* los asesores municipales y coordinadores regionales del SGR son quienes atenderán inquietudes del ámbito conceptual básico y funcional respecto a su uso práctico.
- *Segundo nivel:* cuando la duda no sea resuelta con los asesores en territorio, esta podrá ser remitida a la Mesa de Ayuda del SGR ([infosgr@dn.gov.co](mailto:infosgr@dn.gov.co)).