

Metodología de Cierre de Brechas

Orientaciones para el cierre de brechas sectoriales

Documento complementario 2.3. 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

Diciembre de 2021

La *Metodología de Cierre de Brechas* propuesta por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), pone a disposición del público la primera versión de una compilación de recomendaciones y orientaciones construidas por diversos equipos sectoriales del DNP, como herramienta guía en el cierre de brechas, cuyo fin principal es orientar a las entidades territoriales, para que en ejercicio de su autonomía, prioricen los sectores de inversión de los proyectos con cargo a los recursos de las Asignaciones para la Inversión Local del Sistema General de Regalías (SGR).

El cierre de brechas en los sectores que inciden directamente en las dimensiones de desarrollo definidas por el parágrafo del artículo 36 de la Ley 2056 de 2020, es decir, sobre desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y de infraestructura vial, requiere de la alineación de políticas públicas sectoriales con iniciativas y proyectos locales. Este documento expone orientaciones para cada uno de los sectores de inversión del *Manual de Clasificación Programática del Gasto Público* —también conocido como Manual del Gasto Público— priorizados por la Metodología para el Cierre de Brechas. Al mismo tiempo, dentro de cada sección que corresponde a un sector puede encontrar normativa y lineamientos de política específica e información complementaria dirigida a recomendaciones estratégicas.

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | 4 |
| 1.1 ÍNDICE DE VULNERABILIDAD Y RIESGO POR CAMBIO CLIMÁTICO..... | 4 |
| 1.1.1 Seguridad alimentaria..... | 4 |
| 1.1.2 Recurso hídrico..... | 5 |
| 1.1.3 Biodiversidad y servicios ecosistémicos..... | 6 |
| 1.1.4 Salud..... | 7 |
| 1.1.5 Hábitat humano..... | 8 |
| 1.1.6 Infraestructura | 8 |
| 1.2 ÍNDICE MUNICIPAL DE RIESGO DE DESASTRES | 9 |
| 1.3 HECTÁREAS DEFORESTADAS | 10 |
| 2. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL | 13 |
| 2.1 PORCENTAJE DE UPA CON ACCESO A CRÉDITO..... | 15 |
| 2.2 ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM) RURAL | 17 |
| 3. EDUCACIÓN | 17 |
| 4. SALUD..... | 19 |
| 5. CULTURA | 20 |
| 6. DEPORTE | 21 |
| 7. MINAS Y ENERGÍA..... | 22 |
| <i>Condiciones para la implementación</i> | <i>23</i> |
| 8. SECTORES TRANSVERSALES: GOBIERNO TERRITORIAL, INCLUSIÓN SOCIAL Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES | 25 |
| 8.1 GOBIERNO TERRITORIAL..... | 25 |
| 8.2 INCLUSIÓN SOCIAL | 26 |
| 8.2.1 Porcentaje de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral:..... | 26 |
| 8.2.2 Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años por 100.000 niños y niñas menores de 5 años: | 27 |
| 8.2.3 Porcentaje de NNA en hogares pobres multidimensionales | 29 |
| 8.2.4 Tasa de violencias (intrafamiliar, interpersonal y sexual) contra NNA por 100.000 NNA..... | 31 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 8.2.5 | <i>Índice de pobreza multidimensional</i> | 32 |
| 8.3 | TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (TIC) | 32 |
| 8.3.1 | <i>Cobertura y velocidad de banda ancha</i> | 33 |
| 8.3.2 | <i>Estudiantes públicos por terminal</i> | 34 |
| 9. | DESARROLLO ECONÓMICO | 35 |
| 10. | TRANSPORTE: INFRAESTRUCTURA VIAL | 39 |
| 11. | VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS | 40 |
| 11.1 | AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | 41 |
| 11.2 | VIVIENDA..... | 45 |
| 11.2.1 | <i>Hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda</i> | 45 |
| 11.2.2 | <i>Hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda</i> | 47 |
| 11.2.3 | <i>Hogares rurales con déficit cuantitativo de vivienda</i> | 48 |

1. Ambiente y desarrollo sostenible

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a las entidades territoriales interesadas en reducir brechas en ambiente y desarrollo sostenible, construidas con base en la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

Las recomendaciones dispuestas a continuación buscan orientar a las entidades territoriales en torno a la formulación de proyectos cuyo objetivo promueva el cierre de las brechas identificadas en cada uno de los siguientes indicadores: (1) índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático, (2) índice municipal de riesgo de desastres y (3) hectáreas deforestadas.

1.1 Índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático

El índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático parte del análisis de seis dimensiones: (1) seguridad alimentaria, (2) recurso hídrico, (3) biodiversidad y servicios ecosistémicos, (4) salud, (5) hábitat humano, y (6) infraestructura. Cada una de estas seis dimensiones se compone por indicadores que permiten evaluar la amenaza, la sensibilidad y la capacidad adaptativa de cada municipio. De los 1.122 municipios colombianos, 1.062 municipios continentales cuentan con 86 indicadores, mientras que 60 municipios costeros usan 27 indicadores adicionales, para un total de 113. A continuación se sintetizan las dimensiones señaladas, con el fin de orientar a las entidades hacia la formulación de proyectos que les permitan reducir su vulnerabilidad y riesgo ante el cambio climático. Sin embargo, la información en detalle puede consultarse en los medios dispuestos por el Ideam (Tercera Comunicación Nacional de Colombia).

1.1.1 Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria está definida en el Documento CONPES 113 de 2008) así:

[La] disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

El índice en cuestión priorizó la disponibilidad (Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia) para los alimentos de yuca, arroz, plátano, caña panelera, papa, maíz, frijol y café.

Dentro de las recomendaciones que debe atender cualquier proyecto orientado a la seguridad alimentaria para identificar las zonas más apropiadas para llevar a cabo actividades agropecuarias esta la consulta de las zonificaciones elaboradas por la UPRA, cuya finalidad es identificar las zonas del país con mayor aptitud para el desarrollo de actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras. Esa zonificación identifica y delimita áreas relativamente homogéneas, ambientalmente sostenibles, económicamente viables y socialmente justas a partir del análisis y síntesis integral de criterios físicos, socio-ecosistémicos y socioeconómicos.

Así mismo, se recomienda revisar información relacionada con las orientaciones desde el punto de vista de políticas sociales y normativa ubicada en la página del DNP: Seguridad alimentaria y nutricional (dnp.gov.co) y la Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), programa que busca promover la seguridad alimentaria de los hogares pobres del país.

1.1.2 Recurso hídrico

Esta dimensión busca reflejar la relación de los asentamientos humanos con el uso y la disponibilidad del recurso hídrico. Los indicadores de amenaza buscan medir la disponibilidad del uso hídrico y el cambio en la superficie de las zonas óptimas agroclimáticas en los cultivos de arroz, plátano, caña panelera, papa y maíz. Los indicadores de sensibilidad buscan medir la presión hídrica al ecosistema, entre estos se destaca el índice de agua no retornada a la cuenca, de retención y regulación hídrica, del uso del agua superficial y la brecha de acueducto. Finalmente, los indicadores de capacidad adaptativa

buscan medir la eficiencia en el uso del agua y las inversiones efectuadas en esta dimensión dentro y fuera del Plan Departamental de Agua.

Una de las principales recomendaciones se relaciona con ampliar el conocimiento de sobre el estado, dinámica e interacciones del agua con el medio natural y con la sociedad respecto a sus regiones hidrográficas, las áreas y subzonas hidrográficas; para ello el Estudio Nacional del Agua (ENA) de 2018 contribuye en estos propósitos al aportar y actualizar tanto la información como el conocimiento sobre la oferta, la demanda, la calidad, el riesgo, las respuestas hidrológicas a la variabilidad climática, las aguas subterráneas y la huella hídrica. El ENA dispone indicadores que proveen datos de las presiones por uso, afectaciones y criticidad de los sistemas hídricos¹.

Se recomienda guiarse por la PNGIRH², que fue proyectada como el instrumento direccionador de la gestión integral del recurso, incluyendo las aguas subterráneas, establece los objetivos y estrategias del país para el uso y aprovechamiento eficiente del agua; el manejo del recurso por parte de autoridades y usuarios; los objetivos para la prevención de la contaminación hídrica, considerando la armonización de los aspectos sociales, económicos y ambientales; y el desarrollo de los respectivos instrumentos económicos y normativos. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (minambiente.gov.co)³.

1.1.3 Biodiversidad y servicios ecosistémicos

Esta dimensión explica la relación entre el servicio ecosistémico de provisión y especies de “uso” con especies amenazadas, listadas en la serie de libros rojos de Colombia. Los indicadores de esta dimensión buscan medir la pérdida de área idónea para especies amenazadas y de uso, en esta se incluyen cambios proyectados del uso del suelo que impliquen pérdida de biodiversidad. Los indicadores de sensibilidad consideran el área del

¹ Información detallada: Biblioteca IDEAM Koha > Detalles de: Estudio Nacional del Agua 2018.

² Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

³ puede encontrar más recomendaciones para mejorar la productividad y eficiencia del agua en: https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/Agua/INFORME_PROPUUESTAS%20FINAL_18_05_18.pdf

municipio correspondiente al bosque o a ecosistema natural, al igual que el porcentaje del PIB de actividades como silvicultura o extracción de madera con respecto al PIB total y el estado de salud de ecosistemas de manglar. Finalmente, los indicadores de capacidad adaptativa buscan medir el porcentaje de área del municipio con áreas protegidas registradas en RUNAP y de áreas de manglar con zonificación aprobada.

Se recomienda tomar los lineamientos contenidos en la PNGIBSE, que concibe la biodiversidad como fuente, base y garantía del suministro de los servicios de soporte, regulación, provisión y valores culturales que prestan los ecosistemas continentales y marinos a la sociedad y que resultan vitales y estratégicos para garantizar la viabilidad de los procesos de crecimiento, desarrollo y bienestar de los colombianos. Puede consultarse más información: Política Nacional para la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (minambiente.gov.co), también en el *Reporte de estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia Biodiversidad 2020*, (humboldt.org.co) y el mapa ecosistemas continentales, costeros y marinos elaborado por el Ideam.

1.1.4 Salud

Esta dimensión expone la relación entre la salud, las condiciones climáticas, así como el papel y el impacto sobre vectores causantes de la trasmisión de enfermedades. Los indicadores de amenaza buscan medir el cambio proyectado en la mortalidad debida a cambios en la temperatura, y el cambio de porcentaje de área idónea para el *Aedes aegypti* (vector). Por otro lado, los indicadores de sensibilidad incluyen información de letalidad por dengue, datos de vulnerabilidad demográfica y de brechas de vacunación. Finalmente, los indicadores de capacidad adaptativa resumen los indicadores de infraestructura hospitalaria, e inversión en vacunación, atención a primera infancia y en el Programa de Enfermedades Transmitidas por Vectores.

Con el fin de brindar información para aumentar la resiliencia climática de las personas, familias y comunidades se plantea el Boletín Clima y Salud, una iniciativa del sector salud y ambiente, que y recopila recomendaciones en salud según los posibles efectos de las

predicciones climáticas del Ideam. Por otro lado, se recomienda revisar la información dispuesto en el Sistema Integrado de Información de la Protección Social.

1.1.5 [Hábitat humano](#)

Esta dimensión resume indicadores de gestión territorial e interacción institucional, que identifican condiciones de vivienda y servicios asociados a los asentamientos humanos. Los indicadores de amenaza miden la proyección de afectación de viviendas, alcantarillados, población, áreas de desarrollo turístico, entre otros, provocados por eventos meteorológicos, cambios en la línea de costa o inundaciones. Los indicadores de sensibilidad hacen referencia a condiciones de vivienda del municipio, a la demanda urbana de agua, a las NBI, e información de riesgo de desastres y otros. Finalmente, los indicadores de capacidad adaptativa resumen los indicadores de capacidad de respuesta ante un desastre.

Para mejorar los indicadores se recomienda revisar los lineamientos expuestos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático. Por otro lado, con el fin de mitigar los cambios de línea de costa, se recomienda consultar el Plan Maestro de Erosión Costera. Adicionalmente, se aconseja revisar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al igual que las consideraciones del índice municipal de riesgo de desastres.

1.1.6 [Infraestructura](#)

Esta dimensión recopila la conectividad del municipio, incluyendo las vías, los accesos aéreos, la disponibilidad de conexión eléctrica y de energías alternativas. Los indicadores de amenaza de buscan medir las afectaciones de la variación de temperatura, inundaciones o cambio de línea de costa a infraestructura vial, portuaria, o de generación de energía. Los indicadores de sensibilidad refieren la intensidad del tráfico vial, aeroportuario, y de consumo eléctrico. Finalmente, los indicadores de capacidad adaptativa cuantifican el potencial de generación de energías alternativas, junto con el mantenimiento de vías y cubrimiento de la demanda de energía.

Para consultar el potencial de generación de energías renovables, se recomienda revisar los insumos dispuestos por la UPME. Por otra parte, con el fin de aumentar la resiliencia climática de la red vial, se recomienda revisar los avances dispuestos en el Plan de Adaptación Climático de la red vial primaria.

1.2 Índice municipal de riesgo de desastres

El índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades permite comparar los municipios según la población su socialmente vulnerable y que está expuesta a las condiciones más críticas de amenaza por tres fenómenos hidrometeorológicos que ocurren con mayor frecuencia en el país: flujos o avenidas torrenciales, inundaciones lentas y movimientos en masa, denominados, todos provocados por el exceso de lluvias. Así mismo, posibilita evaluar las capacidades financieras, de gestión del riesgo de desastres y socioeconómicas, de las que dispone cada municipio para enfrentar sus condiciones de riesgo de desastres.

Al usar el índice los tomadores de decisión en los municipios obtienen información para actividades como las siguientes:

- Orientar prioridades de política pública del orden municipal en la gestión del riesgo de desastres de forma efectiva y coherente.
- Guiar la toma de decisiones desde el orden nacional y regional con enfoque municipal.
- Focalizar programas de asistencia técnica e inversiones del presupuesto público nacional y departamental.
- Incentivar la gestión del riesgo de desastres a largo plazo desde el orden nacional y regional.
- Guiar intervenciones de manera preventiva.
- Promover estrategias regionales y locales de protección financiera.
- Incentivar mejoras con miras a que puedan fortalecer su gestión del riesgo de desastres.

En ese sentido, para orientar el cierre de brechas en gestión del riesgo de desastres los municipios pueden dirigir acciones para incorporar esos análisis en los proyectos de

inversión pública cuyo detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en concordancia el artículo 38 de la Ley 1523 del 2012. Para garantizar una inversión adaptada y resiliente, el análisis del riesgo de desastres del proyecto debe incluir las 3 dimensiones: del entorno al proyecto, del proyecto al entorno y los riesgos internos del proyecto. En ese sentido, como metodológicas se cuenta con la *Caja de herramientas para orientar la incorporación del análisis de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en los proyectos de inversión pública* (/DNP, Minambiente, Minhacienda, UNGRD y GIZ, 2019).

En los territorios la reducción del riesgo y el manejo de los desastres debe tener presentes los parámetros establecidos en la Ley 1523 de 2012: incorporar la gestión del riesgo de desastres en los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial departamental y Municipal, en virtud de sus artículos 38, 39, 40, 41, de manera articulada con la adaptación al cambio climático; al igual que formular y/o actualizar el Plan Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres y las Estrategias de Respuesta y Recuperación ante Desastres.

Los municipios deben elaborar los estudios fundamentados en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital, que se determinan con mayor detalle en el Decreto 1077 de 2015, Título 2, Sección 3: “Incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial”.

1.3 Hectáreas deforestadas

Colombia es el tercer país con mayor superficie de bosques Sudamérica; y el 52 % de su superficie terrestre está cubierta por bosques, lo cual equivale a 60.285.712 de hectáreas (Documento CONPES 4021 de 2020). Sin embargo, los numerosos servicios ecosistémicos y

la alta diversidad ecológica que ofrecen los bosques se están viendo afectados por la deforestación, causada por conflictos de orden en zonas apartadas González⁴ J. A., 2018)⁵.

Dado lo anterior, el control de la deforestación se ha convertido en uno de los principales retos de Estado, como se advierte en la extensa normativa expedida sobre el particular, políticas, acuerdos internacionales, las directrices del Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1955 de 2019⁶ y en el compromiso del presidente de la República durante el Foro Económico Mundial llevado a cabo en Davos (Suiza) en enero del año 2020, el cual consiste en sembrar 180 millones de árboles antes del 6 de agosto del 2022.

Con base en el compromiso del país de reducir la deforestación y acorde con las estrategias para proteger y conservar la biodiversidad y reducir emisiones, en diciembre del 2020 se aprobó el Documento CONPES 4021: *Política para el control a la deforestación y la gestión sostenible de los bosques*. También es importante tener presente que en la Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)⁷ se fijó una meta enunciada de mitigación que prevé una reducción de emisiones por deforestación equivalente a disminuir la tasa de deforestación a 50.000 ha/año en 2030.

La estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios está en elaboración por parte de Ministerio de Ambiente, de acuerdo con parágrafo 1.º del artículo 48 de la Ley 2056 de 2020:

En cumplimiento del inciso 4.º del artículo 361 de la Constitución Política, en el presupuesto bienal del Sistema General de Regalías se identificarán los recursos que, como mínimo, deben destinarse a proyectos relacionados o con

⁵ González, J. A. (2018). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para la caracterización de causas y agentes de la deforestación en Colombia*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Programa ONU-REDD.

⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. En el PDN se establece una meta de reducción de la deforestación del 30 % con respecto al escenario actual.

⁷ Aprobada en el marco de la IX Sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático de diciembre 10 de 2020

incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

Para la ejecución de los proyectos se debe considerarse el literal a) del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020; además, los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán garantizar la conservación de la biodiversidad y de servicios ecosistémicos. Para el efecto, el proyecto de inversión deberá orientarse a promover cualquiera de las siguientes formas de conservación:

- *Preservación:* mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.
- *Restauración:* restablecer parcial o totalmente la composición, la estructura y la función de los ecosistemas y la biodiversidad alterados o degradados.
- *Conocimiento:* son los saberes, innovaciones y prácticas científicas, técnicas, tradicionales o cualquier de sus formas, relacionadas con la conservación de la biodiversidad.
- *Uso sostenible:* utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación ni altere los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Colombia prevé hacer uso de enfoques cooperativos y de mercado o los que impliquen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional, para el cumplimiento de la meta complementaria a la NDC de reducción de deforestación de bosque natural a 0 ha/año neto a 2030⁸.

⁸ La trayectoria de la meta de reducción de emisiones por deforestación a 2030 prevé una tendencia esperada de deforestación de 155.000 ha/año en 2022 y 100.000 ha/año en 2025, cifras que están de acuerdo con la aspiración indicada en la Declaración Conjunta de Colombia con Noruega, Alemania y el Reino Unido sobre reducción de deforestación y desarrollo sostenible. Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia.

A partir de los indicadores con los que se calcula el índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático, el índice municipal de riesgo de desastres y las hectáreas deforestación, se busca disminuir la brecha sectorial del municipio en materia de ambiente y desarrollo sostenible.

2. Agricultura y desarrollo rural

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a las entidades territoriales interesadas en reducir brechas en desarrollo agropecuario, construidas con base en la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

Las recomendaciones que aquí descritas se orientan a optimizar las inversiones con recursos del Sistema General de Regalías en las variables que integran el indicador de brecha agropecuaria, a saber: (1) el acceso a riego según área potencial de irrigación, (2) el porcentaje de unidades de producción agropecuaria (UPA) con acceso a asistencia o asesoría para el desempeño de su labor, (3) el porcentaje de UPA con acceso a crédito, y (4) el índice de pobreza multidimensional (IPM) rural.

a. Acceso a riego según área potencial de irrigación

El manejo de las fuentes hídricas para su aprovechamiento en los cultivos a través de sistemas de riego puede darse, dependiendo de las condiciones de acceso al agua de los predios, vía distritos de adecuación de tierras (ADT) —también conocidos sencillamente como “distritos de riego— o vía sistemas individuales de riego por fuera de los distritos de ADT. Ambas vías requieren el cumplimiento de normativas ambientales y de ordenamiento territorial. Particularmente, cuando se construye un distrito de ADT debe recordarse que deben cumplir con la normativa aplicable en la Ley 41 de 1993 y el Decreto 1071 de 2015.

Los procesos de planificación de los proyectos de sistemas de riego individual o de distritos de adecuación de tierras (ADT) pueden orientarse usando como referencia los ejercicios de planificación del uso eficiente del suelo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

(UPRA). Dichos ejercicios son indicativos, es decir, la información generada a escala 1:100.000 facilita la identificación zonas potenciales para desarrollar proyectos agropecuarios y de riego, pero siempre deberá confirmarse con estudios de suelos y territoriales las zonas definitivas para dichos proyectos —los estudios prefactibilidad se deberían realizar como máximo a escala 1:25.000, mientras que los estudios de detalle pueden adelantarse a escala 1:10.000, 1:5.000 o incluso en una proporción menor—. Considerando siempre la advertencia anterior, la información indicativa de la UPRA sobre zonificaciones de aptitud de actividades agropecuarias y de las áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación está disponible en el Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), al cual puede tenerse acceso a través de su página web.

La formulación y estructuración de los proyectos de *riego individual que no estén dentro de un distrito de ADT* puede orientarse con base en el manual de normas técnicas para sistemas de riego y drenaje por predios de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), adoptado mediante la Resolución 132 de 2021 del Ministerio de Agricultura. Vale la pena señalar que los proyectos de riego individual pueden ser cofinanciados por el Gobierno nacional a través de la ADR, mediante los procedimientos aquí expuestos, lo que se constituye como potencial forma de cofinanciación con recursos de regalías.

Por otro lado, la formulación y estructuración de los proyectos relacionados con la *construcción o rehabilitación de distritos de ADT* debería orientarse en cumplimiento del Manual de normas técnicas para adelantar proyectos de adecuación de tierras elaborado por la UPRA, además, debe considerar las guías específicas para las etapas de identificación, prefactibilidad y factibilidad disponibles en la página web de la ADR, las cuales están disponibles en la opción “Caso 2. Se cuenta con un proyecto estructurado” de la sección “¿Cómo acceder a la oferta de adecuación de tierras?” de la página web de dicha agencia.

Ahora bien, la entidad territorial podría también pedir acompañamiento a la ADR si no tiene un proyecto estructurado para rehabilitar o construir un distrito de ADT, de tal manera puede consultar la opción “Caso 1. No se cuenta con proyecto estructurado” de la página web,

y definir con la ADR una ruta de trabajo de cofinanciación con recursos de regalías para el proyecto en cuestión. La formulación de los proyectos que deseen financiarse con recursos del SGR deberá cumplir con la normativa aplicable y los procedimientos definidos para la presentación de los respectivos proyectos de inversión.

Finalmente, las posibilidades de articulación y cofinanciación de proyectos de riego individual o de distritos de ADT entre la Nación y los entes territoriales, debería estar mediada por el análisis de los objetivos y metas del Plan Nacional de Riego 2020-2039, adoptado por la Resolución 311 de 2020 del MinAgricultura y el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (adoptado por la Resolución 91 de 2020 del MinAgricultura).

2.1 Porcentaje de UPA con acceso a crédito

Las entidades territoriales mediante convenios administrativos con Finagro administran los recursos destinados a acceso al crédito (Líneas Especiales de Crédito), aseguramiento agropecuario (ISA) o incentivos a capitalización rural (ICR), los cuales provienen de los departamentos o municipios y pueden complementarse con los recursos asignados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para el territorio nacional y cuando estos últimos cierran por agotamiento de recursos o finalización de la vigencia, la totalidad de los incentivos podrían ser asumidos con los recursos del ente territorial. Las condiciones financieras y requisitos exigibles las define la entidad territorial y Finagro a través de un anexo operativo y reglamentado mediante circular, por lo que se recomienda la articulación con esta última entidad. Porcentaje de UPA con acceso a asistencia o asesoría para el desempeño de su labor

El PND 2018-2022 establece como uno de sus objetivos destinar al menos el 50 % de la inversión sectorial a la provisión de bienes y servicios públicos, para lo cual indicó en una de las estrategias que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementaría el esquema de extensión agropecuaria basado en la Ley 1876 de 2017 (Sistema Nacional de Innovación

Agropecuaria a partir de la articulación interinstitucional de los subsistemas nacionales referidos en su articulado.

Como complemento, los departamentos, a través del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria, priorizarían las cadenas productivas y los beneficiarios de este servicio cuya meta se determinó en 550.0000 productores atendidos con el servicio público de extensión agropecuaria en el cuatrienio. Dicha atención debe incluir un acompañamiento integral en los cinco aspectos del enfoque que pretenden una incorporación por parte del productor de conocimientos, prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos, que contribuyan al desarrollo de su productividad y de su condición de vida; integralidad que permite mejorar la productividad, acompañada con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, asociatividad, comercialización, sostenibilidad y otros medios que agreguen valor.

La prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria requería que paralelamente a su implementación, se generaran condiciones políticas, normativas, técnicas y presupuestales para su eficaz implementación. Uno de los mecanismos para esta implementación son los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA); estos Planes son un instrumento de planificación cuatrienal que define los elementos estratégicos, operativos y financieros para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en el área de influencia de un departamento y sus municipios. Es preciso indicar que la cobertura geográfica de los PDEA será flexible, respondiendo a las particularidades de los territorios y deberán guardar coherencia con el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes Agropecuarios Municipales, los Planes de Ordenamiento Territorial y la normativa ambiental.

En este sentido y considerando que el artículo 14 de la Ley 1876 de 2017 indica en el numeral 4 que los recursos del Sistema General de Regalías, de acuerdo con las disposiciones de la Comisión Rectora y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, son unas de las fuentes posibles, toda iniciativa financiada con esa fuente debe estar incluida y alineada con los PDEA.

2.2 Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) rural

Los recursos del SGR son una oportunidad para brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en la formulación de los proyectos de vivienda rural, así como, en la identificación de otras fuentes de financiación, de tal modo que se puedan cumplir las metas y objetivos de la política pública, dentro de las que se destacan la disminución del déficit habitacional y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

Para lograr lo anterior, se necesita que los entes territoriales reciban acompañamiento técnico de la Dirección de Vivienda Rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Fonvivienda y asesoría para la adecuada estructuración, financiación y ejecución de proyectos de vivienda de interés social rural (VISR), que les permita cumplir con los lineamientos y estándares sociales, financieros, técnicos y jurídicos de la Política de Vivienda Rural.

En este sentido, se sugiere una articulación con las dependencias mencionadas durante las fases de estructuración y viabilización de los proyectos de vivienda, lo que contribuirá para la aprobación y posterior ejecución de proyectos de vivienda rural en sus dos modalidades, Programas de Vivienda Social Rural y de Mejoramiento.

3. Educación

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a las entidades territoriales interesadas en reducir brechas en el sector educación, construida en base la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

El objetivo de las iniciativas/recomendaciones hechas para el cierre de brechas se concentra en la ampliación de varias iniciativas nacionales que ya están establecidas en el PND 2018-2022. En general, las iniciativas buscan articular acciones de las entidades con programas

nacionales como el Programa Todos A Aprender y apoyar las acciones del ICBF, MEN, DPS para garantizar el tránsito educativo de los niños y niñas al grado transición.

Las recomendaciones de cierre de brechas para las entidades territoriales se sintetizan a continuación:

- Desarrollar programas de alfabetización de adultos vinculados a oportunidades laborales o de generación de ingresos. Focalizar los esfuerzos en zonas rurales que es donde la mayor parte de la población analfabeta reside.
- Realizar campañas de sensibilización y promoción para superar las actitudes negativas asociadas con el analfabetismo y así evitar que, por vergüenza, personas analfabetas no superen la su condición.
- Aumentar cobertura del Programa Todos A Aprender. En la actualidad no todas las entidades territoriales incluyen el programa en sus ofertas institucionales y en algunos municipios el acompañamiento a los establecimientos educativos oficiales no se aplica a todas las sedes educativas.
- Promover que los currículos y la práctica docente se impulse la participación igualitaria de niñas y niños en todas las áreas del conocimiento, evitando discriminaciones y refuerzo de estereotipos de género.
- Fortalecer acciones de búsqueda de niños y niñas de 5 años que no han transitado a la educación preescolar, básica y media.
- Implementar incentivos atractivos para los niños y los padres para superar las actitudes negativas hacia la educación. Esto podría incluir la incorporación de un componente vocacional a la educación que mejoraría las perspectivas de ingresos de los hogares. Según la Encuesta de Calidad de Vida 2020, el 12 % de la población entre los 5 y 16 años no tiene interés en el estudio.
- Superar barreras geográficas como la distancia. Construir nuevas sedes educativas y proveer opciones públicas de transporte.
- Crear estrategias de prevención y atención con enfoque diferencial para garantizar la permanencia de las niñas y las adolescentes en el sistema educativo, teniendo en

cuenta las razones de deserción asociadas al género como embarazo adolescente, violencia intrafamiliar y dedicación a las labores de cuidado y oficios del hogar.

Entre los recursos disponibles para estas iniciativas están los del Sistema General de Regalías y los recursos propios de las entidades territoriales (ET).

4. Salud

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a entidades territoriales interesadas en reducir brechas en el sector salud, construidas con base en la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

Desde la perspectiva de salud, dado el alcance del Sistema General de Seguridad Social, los municipios tienen competencias dirigidas para el aseguramiento por medio de la cofinanciación del régimen subsidiado y la gestión del aseguramiento de su población. De otra parte, el acceso a los servicios de salud depende de las EPS a las que esté afiliada la población y de las IPS que conforman su red de servicios en los municipios certificados donde, en algunos casos, tienen hospitales (ESE) municipales, cofinancian en algunos casos inversiones en coordinación con el departamento, dado que la responsabilidad de red pública es principalmente departamental.

A continuación, se enlistan las iniciativas que se pueden relacionar con el cierre de brechas respectivo para cada indicador:

- *Aseguramiento en salud y barreras de acceso a servicios de salud.* Apoyar la gestión del aseguramiento acorde con las funciones asignadas a los municipios en afiliación al régimen subsidiado y promoción del contributivo, conforme al Decreto 780 de 2016, es decir lo que no se financia con SGR. Las fuentes de financiación disponibles son recursos propios.

- *Aseguramiento en salud y barreras de acceso a servicios de salud.* Continuar con la cofinanciación del régimen subsidiado mediante los recursos del SGP y de esfuerzo propio, que se dirigen a ADRES para su integración con recursos del PGN, con el fin de mantener la cobertura a la población pobre sin capacidad de pago. Las fuentes de cofinanciación disponibles son recursos del SGP aseguramiento, más la disponibilidad de recursos de esfuerzo propio cuando se hayan comprometido y saldos de rentas cedidas y estampillas, cuya destinación esté habilitada para infraestructura, recursos propios, de las empresas sociales del Estado.
- *Barreras de acceso a servicios de salud.* En los municipios certificados en salud, llevar a cabo iniciativas que apoyen el desarrollo de inversiones en infraestructura y dotación con SGR, según lo requieran y en coordinación con el departamento.
Para municipios no certificados, coordinar y promover inversiones de los departamentos en infraestructura y dotación, para el fortalecimiento de la oferta en sus municipios, según se requiera.
Adelantar estrategias de capacitación al personal médico para que atienda de manera diferencial las necesidades de mujeres y hombres asegurando la calidad del servicio, el buen trato, la no discriminación ni estigmatización y la confidencialidad, las adecuaciones a la infraestructura física que faciliten responder a esas necesidades diferenciales y garantizando la privacidad.
- Promover acceso a los servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes.

5. Cultura

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en su capítulo “Todos somos cultura: un país que se transforma desde los territorios”, la cultura comprende los rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales, modos de vida, sistemas de valores, manifestaciones artísticas, tradiciones y creencias que caracterizan a los grupos humanos, que deberán potenciarse para aumentar la cohesión nacional y la formación de aspiraciones comunes, aprovechando la diversidad de los territorios.

El desarrollo de la política pública cultural se orienta hacia la creación de oportunidades y condiciones mínimas que faciliten el ejercicio de sus derechos culturales con un enfoque territorial y poblacional, al trabajar articuladamente con los diferentes niveles de gobierno.

Es competencia de las entidades territoriales fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio, así como apoyar la construcción, la dotación, el sostenimiento y el mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger las distintas expresiones del patrimonio cultural y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.

Entre los recursos disponibles están las fuentes de recursos del Sistema General de Regalías (SGR), recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos propios de las Entidades Territoriales.

6. Deporte

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en su capítulo “Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos”, considera el deporte como un vehículo de la política social para lograr un grupo de otros objetivos no deportivos, como la reducción del delito y del uso de drogas en la gente joven, el fomento de la inclusión social, la promoción de la salud y la cohesión social. En este contexto, la política deportiva tendrá como objetivo aumentar la cobertura de la población que accede a la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

El PND 2018-2022 destaca en su diagnóstico la existencia de un problema de oferta territorial que se evidencia en la débil articulación entre las federaciones, los clubes y las ligas deportivas, por un lado; y entre estas y la institucionalidad territorial que limita la oferta disponible. Por lo anterior, propone consolidar la institucionalidad del deporte, en particular la articulación entre el Gobierno nacional, departamental y municipal.

En este contexto de política pública, las entidades territoriales tienen la competencia de construir administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos; que deberán edificarse de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto determina el Ministerio del Deporte, en los que se incluyen las condiciones mínimas necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios, así como la accesibilidad universal y de personas con movilidad reducida.

Se recomienda hacer la construcción, el mantenimiento o la adecuación de los escenarios deportivos y recreativos en condiciones accesibles y seguras para las mujeres, aplicando diseños que propendan por una democratización de estos espacios, desde las mismas zonas de recreación hasta las áreas de baños.

Entre los recursos disponibles para complementar la inversión están las fuentes de recursos del Sistema General de Regalías, recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos propios de las Entidades Territoriales.

7. Minas y energía

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a las entidades territoriales interesadas en reducir brechas en cobertura de energía eléctrica, lo cual tiene una alta incidencia social toda vez que permite el acceso al servicio a la población vulnerable; construidas con base en la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020. Los programas presupuestales del sector de Minas y Energía que tengan enfoque productivo deben seguir los lineamientos del sector de desarrollo económico.

El indicador contiene la información georreferenciada de los usuarios sin servicio de energía eléctrica en todo el territorio nacional de acuerdo con la información publicada en el Plan de Expansión de Cobertura de la Unidad de Planeación Minero-Energética, a fin de cerrar las brechas existentes en cobertura de energía.

- En relación con el servicio público domiciliario de energía eléctrica y de acuerdo con la información del Plan Indicativo de Expansión de la Cobertura de Energía Eléctrica (PIEC) de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), en Colombia el 96,53 % de viviendas cuenta con ese servicio; sin embargo, el 3,44 % de viviendas restantes no accede, principalmente por encontrarse en zonas apartadas del país donde llevar el servicio es más costoso dada su distancia de las redes de distribución de energía y del sistema interconectado nacional. Estas cifras en términos de hogares, según el último Plan Indicativo de Expansión de la Cobertura de Energía Eléctrica (PIEC) 2019-2023, a diciembre de 2018, implican que 495.799 hogares no contaban con los beneficios del servicio de energía⁹.
- Con el propósito de solucionar esta problemática el Gobierno nacional ha definido estrategias para establecer qué viviendas se encuentran sin servicio a través de herramientas como el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura (PIEC), en el cual mediante análisis técnicos y de información sectorial la Unidad de Planeación Minero-Energética, define que porcentaje de viviendas en el país cuenta con el servicio de energía eléctrica; la información se discrimina por municipios, pero es una herramienta indicativa que sigue lo preceptuado en el Decreto 1623 de 2015, compilado en el DUR del Ministerio de Minas y Energía 1073 de 2015.
- Con el fin de cerrar las brechas en acceso a la energía eléctrica, una alternativa posible es la estructuración de proyectos tipo fotovoltaicos, especialmente en zonas no interconectadas. El objetivo apunta a aumentar el acceso al servicio de energía eléctrica mediante la instalación de un kit de paneles que transforman la energía solar en energía eléctrica. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para incentivar el uso de energías renovables.

Condiciones para la implementación

- *Ubicación.* Zona no interconectada o aislada. Se deberá verificar que no se encuentre en planes de interconexión de la empresa prestadora del servicio en los próximos 5 años.

⁹ PIEC 2019-2023. UPME, Colombia, 69, 141. http://www.siel.gov.co/Siel/Portals/0/Piec/Libro_PIEC.pdf

- *Demanda máxima de consumo: 40 kW-h/mes.* La demanda de servicio se proyecta para un máximo de consumo en diferentes elementos eléctricos como: lámpara LED, licuadora, nevera, toma multipropósito, radio AM/FM, televisor LED, cargador de celular. *Recursos del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE).* Creado por la Ley 1715 de 2014 , el fondo tiene el propósito de promover el uso de fuentes no convencionales de energía, los sistemas de almacenamiento de tales fuentes y el uso eficiente de la energía, principalmente las de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la prestación de servicios públicos domiciliarios y de alumbrado público junto con otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Los proyectos se deberán postular de acuerdo con los lineamientos y metodología definida en el manual operativo del FENOGE. *Fondo de Apoyo para Zonas No Interconectadas (FAZNI).* El objetivo del FAZNI es financiar los planes, programas y proyectos de inversión en infraestructura energética en las zonas no interconectadas (ZNI), de acuerdo con la ley y con las políticas de energización que para ellas ha determinado el Ministerio de Minas y Energía, conforme con los lineamientos de política establecidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social— en documentos como los CONPES 3108 de 2001 y 3453 de 2006— para financiar planes, programas y/o proyectos priorizados de inversión para la construcción e instalación de la nueva infraestructura eléctrica y para la reposición o la rehabilitación de la existente, con el propósito de ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las ZNI.

Las gobernaciones y las alcaldías pueden presentar propuestas al FAZNI acuerdo con lo establecido en el manual operativo del fondo.

8. Sectores transversales: gobierno territorial, inclusión social y tecnologías de la información y comunicaciones

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a las entidades territoriales interesadas en reducir brechas en los sectores de Gobierno territorial, inclusión social y tecnologías de la información y comunicaciones, construidas con base en la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

Los programas presupuestales para atender las condiciones del hogar, la familia, y su calidad de vida se especifican a través de la pobreza multidimensional. Para ello se recomienda analizar el índice a través de sus 5 dimensiones que incluyen aspectos de varios sectores. Otra recomendación es analizar las privaciones con mayor incidencia y su impacto en la reducción del índice total a partir de la brecha para superación de la pobreza multidimensional.

8.1 Gobierno territorial

El sector de Gobierno territorial se caracteriza usando dos indicadores, el índice de pobreza multidimensional y el índice ajustado de riesgo. En cuanto al primero, el IPM, es el resultado de cinco privaciones que incluyen aspectos de varios sectores. Por lo anterior se recomienda analizar las privaciones con mayor incidencia y su impacto en la reducción del índice total a partir de la brecha para superación de la pobreza multidimensional. Y en cuanto al segundo —como se mencionó en la sección 1 sobre el sector de ambiente y desarrollo sostenible—, el índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades permite comparar a los municipios según la población vulnerable socialmente. En dicho sector se mencionan las acciones hacia la incorporación los análisis de riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública y en los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, departamental y municipal.

8.2 Inclusión social

A continuación se presentan las iniciativas y fuentes de recursos relacionados con los indicadores que caracterizan el sector de inclusión social:

8.2.1 Porcentaje de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral:

Los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes colombianos han sido consagrados al más alto nivel normativo. Así, la Constitución Política de Colombia (C. P.) promulgada en 1991 señala que sus derechos son fundamentales y establece su prevalencia sobre los derechos de los demás. Igualmente, Colombia ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño y una amplia serie de tratados y convenios internacionales en la materia; por esta razón, expidió el 8 de noviembre de 2006 el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que reconoce a las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos.

En el artículo 204 de la C. P. la Ley 1804 de 2016, en sus artículos 06 y 07, dispone que el presidente de la República, los gobernadores y alcaldes son garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y las familias y por tanto son responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de carácter diferencial y la rendición de cuentas.

En estos lineamientos se recogen las actuales prioridades y construcciones de país en cuanto a planes, políticas y estrategias asociados con la primera infancia, la infancia, la adolescencia y las familias. Cabe destacar entre estos: la Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009, adicionada por la Ley 1857 de 2017), la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*; y las políticas públicas nacionales de *Infancia y Adolescencia* y de *Apoyo y fortalecimiento a las familias*, aprobadas por el Consejo Nacional de Política Social para el periodo 2018-2030.

Las iniciativas directamente relacionadas con el indicador de porcentaje de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral son:

- a) *Salud y bienestar en los primeros mil días de vida:* mejoramiento de la atención y el acceso a la salud, desde antes de la concepción, durante la gestación, el parto, el puerperio y el periodo de lactancia materna, así como atención a menores de dos años. Incluye inversiones dirigidas a la ampliación, mejoramiento o adecuación, con pertinencia cultural, de la infraestructura, así como la dotación de los servicios de salud dirigidos a la primera infancia. Las posibles fuentes de financiación son: Recursos propios, Sistema General de Participaciones, Cofinanciación y Otras fuentes.
- b) *Educación inicial en el marco de la atención integral,* que se atiende mediante decisiones en los siguientes campos:
- Ampliación de las modalidades de atención en acuerdo con el ICBF y el sector educativo.
 - Adecuación, mejoramiento, dotación o construcción de infraestructuras existentes para la educación inicial.
 - Mantenimiento, mejoramiento, adecuación o dotación de aulas y espacios del nivel preescolar para la operación con atención integral.
 - Fondos para el otorgamiento de becas docentes en educación inicial.
 - Dotación con colecciones de libros y material pedagógico.

Las posibles fuentes de financiación provienen del Presupuesto General de la Nación, de recursos propios, del Sistema General de Participaciones, mediante cofinanciación y otras fuentes.

Fortalecimiento políticas públicas y arquitectura institucional para la atención integral de la primera infancia, cuyas fuentes de recursos son el: Presupuesto General de la Nación y recursos propios de las entidades territoriales.

8.2.2 Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años por 100.000 niños y niñas menores de 5 años:

Los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes colombianos han sido consagrados al más alto nivel normativo. Así, la Constitución Política de Colombia (C. P.) promulgada en 1991 señala que sus derechos son fundamentales y establece su prevalencia sobre los

derechos de los demás. Igualmente, Colombia ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño y una amplia serie de tratados y convenios internacionales en la materia; por esta razón, expidió el 8 de noviembre de 2006 el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que reconoce a las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos.

En el artículo 204 de la C. P. y la Ley 1804 de 2016, en sus artículos 6 y 7, disponen que el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes son los garantes de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las familias y, por lo tanto, son responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de carácter diferencial y la rendición de cuentas.

En estos lineamientos se recogen las actuales prioridades y construcciones de país en cuanto a planes, políticas y estrategias asociados con la primera infancia, la infancia, la adolescencia y las familias. Cabe destacar entre estos, la Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009, adicionada por la Ley 1857 de 2017), la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*; y las políticas públicas nacionales de *Infancia y Adolescencia* y de *Apoyo y fortalecimiento a las familias*, aprobadas por el Consejo Nacional de Política Social para el periodo 2018-2030.

Las iniciativas que tienen que ver con este indicador son las siguientes:

1. *Ampliación del servicio de Desarrollo Infantil en Medio Familiar (DIMF) diseñado por el ICBF*. Este servicio implica la atención en los hogares y en las comunidades, de las mujeres gestantes junto con niñas y niños en primera infancia, especialmente de la ruralidad, propiciando acciones para su desarrollo integral y la entrega del 70 % de las necesidades nutricionales diarias.
2. *Ampliación de los centros de recuperación nutricional (CRN), servicios diseñados por el ICBF*. Este servicio implica la atención de las mujeres gestantes junto con de niñas y niños en primera infancia identificados en riesgo o en desnutrición aguda.
3. *Salud y bienestar en los primeros mil días de vida*. Mejoramiento de la atención y el acceso a la salud, desde antes de la concepción, durante la gestación, el parto, el puerperio y el

periodo de lactancia materna, así como atención a menores de dos años. Incluye inversiones dirigidas a la ampliación, mejoramiento o adecuación, con pertinencia cultural, de la infraestructura, así como la dotación de los servicios de salud dirigidos a la primera infancia.

4. *Educación inicial en el marco de la atención integral.* Las modalidades de atención son la ampliación de las modalidades de atención en acuerdo con el ICBF y el sector educativo, la adecuación, mejoramiento, dotación o construcción de infraestructuras existentes para la educación inicial y el mantenimiento, mejoramiento, adecuación o dotación de aulas y espacios del nivel preescolar para la operación con atención integral.

Las posibles fuentes para estos tres tipos de iniciativas son el Presupuesto General de la Nación, los recursos propios, la cofinanciación y otras.

8.2.3 Porcentaje de NNA en hogares pobres multidimensionales

Los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes colombianos han sido consagrados al más alto nivel normativo. Así, la Constitución Política de Colombia (C. P.) promulgada en 1991 señala que sus derechos son fundamentales y establece su prevalencia sobre los derechos de los demás. Igualmente, Colombia ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño y una amplia serie de tratados y convenios internacionales en la materia; por esta razón, expidió el 8 de noviembre de 2006 el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que reconoce a las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos.

En su artículo 204 de la C. P. y la Ley 1804 de 2016, en sus artículos 6 y 7, dispone que el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes son los garantes de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las familias y, por lo tanto, son responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de carácter diferencial y la rendición de cuentas.

En estos lineamientos se recogen las actuales prioridades y construcciones de país en cuanto a planes, políticas y estrategias asociados con la primera infancia, la infancia, la adolescencia

y las familias. Cabe destacar entre estos, la Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009, adicionada por la Ley 1857 de 2017), la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*; y las políticas públicas nacionales de *Infancia y Adolescencia* y de *Apoyo y fortalecimiento a las familias*, aprobadas por el Consejo Nacional de Política Social para el periodo 2018-2030.

Las iniciativas relacionadas con este indicador se enumeran a continuación:

1. *Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la Estrategia para Superar la Pobreza en la Niñez, impulsada de Prosperidad Social y el ICBF.* Este proyecto busca que el Gobierno local fortalezca y amplíe sus equipos de trabajo, se dote de instrumentos, y gestione la estrategia, funciones que implican la concurrencia de acciones y servicios para las niñas, los niños y los adolescentes en pobreza; además, involucran de creación de mecanismos para mejorar su calidad.
2. *Desarrollo de programas para la identificación y desarrollo de talentos en artes, cultura, ambiente, deportes y ciencia y tecnología.* Estos programas contribuyen a superar la pobreza en la niñez, pues es esta una de sus privaciones, y forma un mecanismo para la consolidación de los entornos de protección. Además, potencia la gestión de la Estrategia para Superar la Pobreza en la Niñez. Por emergencia del COVID-19 y la deserción escolar es una apuesta crucial. Estos programas pueden incluir la construcción, dotación y adecuación de infraestructuras para su movilización.
3. *Programa para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, la autoprotección, y la entrega de productos de higiene menstrual, conforme al curso de vida y la vinculación de las familias.*

Las posibles fuentes para estos tres tipos de iniciativas son el Presupuesto General de la Nación, los recursos propios, el Sistema General de Participaciones, la cofinanciación y otras.

8.2.4 Tasa de violencias (intrafamiliar, interpersonal y sexual) contra NNA por 100.000 NNA

Los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes colombianos han sido consagrados al más alto nivel normativo. Así, la Constitución Política de Colombia (c. P.) promulgada en 1991 señala que sus derechos son fundamentales y establece su prevalencia sobre los derechos de los demás. Igualmente, Colombia ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño y una amplia serie de tratados y convenios internacionales en la materia; por esta razón, expidió el 8 de noviembre de 2006 el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que reconoce a las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos.

En su artículo 204 de la C. P. y la Ley 1804 de 2016, en sus artículos 06 y 07, dispone que el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes son garantes de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las familias y, por lo tanto, son responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de carácter diferencial y la rendición de cuentas.

En estos lineamientos se recogen las actuales prioridades y construcciones de país en cuanto a planes, políticas y estrategias asociados con la primera infancia, la infancia, la adolescencia y las familias. Cabe destacar entre estos, la Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009, adicionada por la Ley 1857 de 2017), la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*; y las políticas públicas nacionales de *Infancia y Adolescencia* y de *Apoyo y fortalecimiento a las familias*, aprobadas por el Consejo Nacional de Política Social para el periodo 2018-2030.

Las iniciativas relacionadas con este indicador son las siguientes:

1. *Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la Alianza contra las Violencias hacia la Niñez, impulsada por el ICBF*. Este proyecto busca que el Gobierno local fortalezca y amplíe sus equipos de trabajo, se dote de instrumentos, y gestione la Alianza. Dichas gestiones implicarán la concurrencia de acciones y servicios

dirigidos a las niñas, los niños y los adolescentes en riesgo de violencias (física, sexual, psicológica), además de creación de mecanismos para mejorar su calidad.

2. *Desarrollo de programas para la identificación y desarrollo de talentos en artes, cultura, ambiente, deportes y ciencia y tecnología, con componente de atención psicosocial.* Estos programas contribuyen a la prevención de violencias —física, sexual, psicológica—, y son un mecanismo para la consolidación de los entornos de protección.
3. *Ampliación del programa para el fortalecimiento de las capacidades de las familias, crianza positiva, y prevención de violencias —física, sexual, psicológica—.* El ICBF diseñó el Programa Mi Familia que puede ampliarse con recursos impulsados por los Gobiernos territoriales. Estos programas pueden incluir la construcción, dotación y adecuación de infraestructuras para su movilización.
4. *Programa de Fortalecimiento de las Comisarías Familia.* Su fin es consolidar las capacidades de estas instituciones, ampliar su equipo de trabajo y dotarlas de herramientas de trabajo.

Las posibles fuentes para estos cuatro tipos de iniciativas son el Presupuesto General de la Nación, los recursos propios, la cofinanciación y otras.

8.2.5 Índice de pobreza multidimensional

El Departamento de la Prosperidad Social trazó una ruta para la superación de la pobreza, la cual incorpora un esquema de protección social en tres niveles: fomento a la asociatividad, promoción de la productividad rural y la protección social rural. Estos tres niveles pueden implementarse de forma paralela a través de tres programas: Unidos, Familias en Acción, Red de Seguridad Alimentaria (ReSA); además, sus principales instrumentos de intervención son las transferencias monetarias y el acompañamiento a las familias.

8.3 Tecnologías de la información y comunicaciones (TIC)

Los lineamientos que se proponen apuntan a mejorar los indicadores propios del sector TIC —como cobertura de banda ancha, velocidad de banda ancha, estudiantes públicos por terminal—, con el propósito de optimizar las inversiones efectuadas con los recursos del

Sistema General de Regalías y otros fondos de financiamiento, con las cuales se busca el despliegue, el uso y la apropiación de este tipo de tecnologías en municipios y departamentos.

8.3.1 Cobertura y velocidad de banda ancha

Para el año 2020, según la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2020), en Colombia el 56,5 % de los hogares contaba con acceso a internet y el porcentaje de hogares con acceso a Internet en zonas rurales era, aproximadamente, el 24 %, mientras que en zonas urbanas era casi del 67 %. Esto evidencia, una cantidad de hogares que aún no disponen de dicho servicio y que las grandes diferencias en el acceso a internet se dan entre zonas rurales y urbanas. Por este motivo, el Gobierno nacional ha diseñado diferentes mecanismos para fomentar iniciativas de acceso público que benefician a la población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas.

Para aprovechar esos mecanismos, se sugiere que los alcaldes promuevan las acciones necesarias para levantar barreras al despliegue de infraestructura en sus municipios, así como implementar la modificación de los planes de ordenamiento territorial y demás normas distritales o municipales facilitar el despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Igualmente, se sugiere adelantar la acreditación ante la CRC respecto a la favorabilidad para despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en los territorios. Esto faculta enfocar los esfuerzos en los territorios para ampliar y mejorar de cobertura de servicios. Lo anterior, se puede hacer tal como lo indica el artículo 309 de la Ley 1975 de 2019, con el fin de que las diferentes entidades territoriales puedan ser priorizadas en el listado de potenciales candidatos a ser beneficiados.

Por otro lado, para mejorar la conectividad a lo largo y ancho del territorio nacional, el Gobierno nacional formuló lineamientos en los documentos CONPES 3968 y 4001, a través de los cuales busca incrementar la penetración del servicio de internet fijo para hogares de escasos recursos, dando incentivos a la demanda. Estas políticas pueden emplearlas los diferentes territorios como modelo para sus propias políticas públicas territoriales

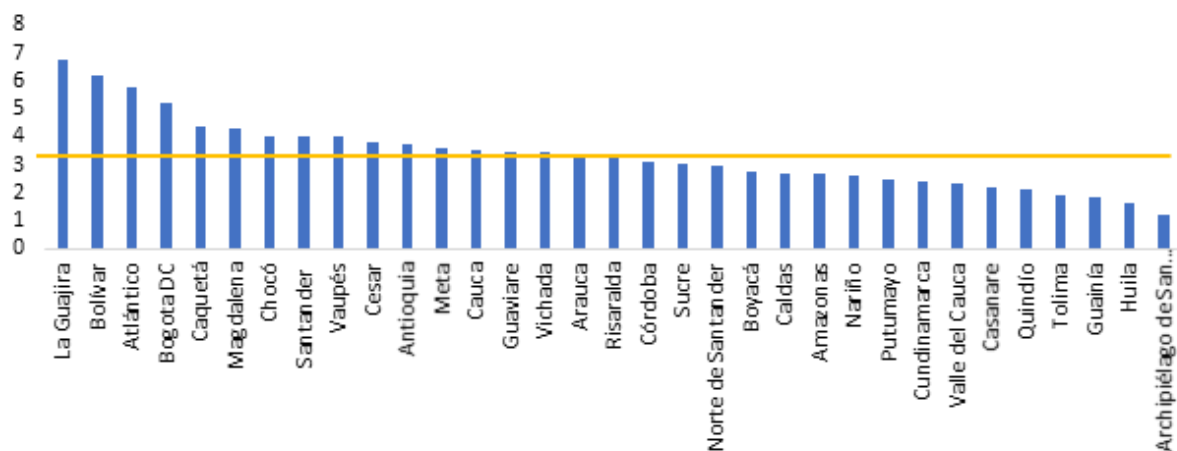
relacionadas con conectividad y así generar incentivos locales a la demanda, que se puedan sumar o complementar a las políticas nacionales.

También los territorios pueden analizar la posibilidad de promover las APP en el sector TIC, en los términos del Decreto 1974 de 2019 y, a su vez, apalancar la cobertura a través de otros proyectos TIC. Esa base legal favorece en la configuración del proyecto, un extra de capacidad de banda ancha para el subarrendamiento o reventa por parte del aliado privado para uso de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

8.3.2 Estudiantes públicos por terminal

En el diagnóstico presentado en el Documento CONPES 3988: *Política Nacional de Tecnologías para Aprender*, asociado al objetivo de acceso a tecnologías digitales, se analizó la relación promedio de número de estudiantes por terminal. Para el caso de Colombia y con los datos disponibles en ese momento, esa relación nacional era de 3,3 estudiantes por terminal. Sin embargo, hay 15 departamentos del país que están por encima del promedio nacional, como se puede observar en la figura 8-1, lo cual implica diferencias regionales en cuanto al acceso a este tipo de equipamientos.

Figura 8-1. Relación de estudiantes por terminal, según departamento



Fuente: CPE, datos con corte a diciembre de 2018.

Para los territorios hay el Proyecto Tipo *Implementación de tecnologías digitales para aprender en las sedes educativas públicas*, modelo que fue actualizado en 2020 e incorpora los aspectos planteados en el Documento CONPES 3988. Desarrollo económico: sectores productivos.

9. Desarrollo Económico

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a entidades territoriales interesadas en reducir brechas en el sector de desarrollo económico, construida en el marco de la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020. El grupo de sectores productivos incluye los sectores administrativos de trabajo; comercio, industria y turismo; ciencia, tecnología e innovación; minas y energía —enfoque productivo— e información estadística.

Para el cierre de brechas territoriales en desarrollo económico y competitividad es vital identificar y priorizar los proyectos de inversión que podrán financiarse con cargo a los recursos de Asignación Local por el Sistema General de Regalías; las iniciativas deben estar

orientadas a la producción de impactos positivos y significativos que aporten a mejorar las dinámicas económicas y productivas del municipio.

Para alcanzar ese fin, es fundamental que el ente territorial junto con los demás actores privados del municipio, determinen los sectores productivos en cada una de las actividades económicas —ya sean primarias, secundarias y terciarias— que impulsan su desarrollo económico, pues un buen desempeño de dichos sectores, tanto de sus empresas como sus productores —formales o informales—, hacen posible que aumenten el número de unidades productivas y las capacidades tanto de producción como de oferta del municipio, logrando, a su vez, que su crecimiento contribuya a mejorar los ingresos y las condiciones de vida de las personas en el territorio; y, en consecuencia, mejore el producto interno o valor agregado y los ingresos del municipio.

Así, para obtener transformaciones positivas en los indicadores seleccionados que medirán los cambios en el desarrollo económico del municipio como el valor agregado per cápita, el ingreso per cápita y la densidad empresarial, los entes territoriales deberán focalizar intervenciones sobre bienes de capital y de servicios en los sectores de trabajo, comercio, industria y turismo; ciencia, tecnología e innovación; y minas y energía, cuando estos apliquen.

Las siguientes recomendaciones permitirán orientar la aplicación de recursos de inversión teniendo presentes las dinámicas de gestión institucional, productiva y económica que los municipios deben articular con los demás entes territoriales locales, subregionales y departamentales, como los esquemas asociativos territoriales (EAT).

Desde el punto de vista conceptual, el desarrollo económico se entiende como el desarrollo endógeno que pretende el incremento del bienestar de la comunidad a través del aglutinamiento del sistema productivo y el reconocimiento de las potencialidades, capacidades y oportunidades desde lo cultural, geográfico, económico, histórico, político y social del territorio; el reconocimiento de ventajas comparativas y competitivas, la participación y las alianzas público-privadas como condición fundamental. Otro factor es el encadenamiento y la articulación de los sistemas productivos locales, la introducción de

innovaciones en estos sistemas, tanto hacia el interior de las empresas con innovaciones de producto y de procesos, como en las cadenas productivas de gestión y de organización, la innovación social, el diseño de programas de formación para el fortalecimiento del capital humano según las necesidades específicas regionales; la generación, el uso y la apropiación de nuevo conocimiento; la necesidad de marcos jurídicos estables articulados con estos propósitos, la referencia concreta a la valoración del medio ambiente y la cultura regional y una visión integradora del desarrollo urbano y el rural (De la Cruz, 2018). En resumen, se entiende como un proceso que busca mejorar las condiciones de vida las personas en distintos factores materiales y psicosociales; por su parte, el desarrollo económico hace referencia a factores de producción, consumo e intercambio (mercado) y su articulación buscan también un bienestar a la población.

Los planteamientos anteriores buscan reflexionar sobre la importancia de buscar que los procesos productivos de un territorio dispongan de las condiciones habilitantes mínimas y necesarias para el desarrollo de cada actividad y con ello incentiven la generación de ingresos personales y municipales. De este modo, el ente territorial a través de los recursos de inversión provee una combinación de mecanismos para crear escenarios adecuados que motiven, impulsen y fortalezcan las actividades productivas locales.

Al tomar como referencia el Documento CONPES 3866 de 2016: *Política Nacional de Desarrollo Productivo* conviene que los territorios desarrollen procesos orientados al fortalecimiento, transformación y diversificación de su aparato productivo hacia la producción de bienes y servicios con valor agregado (sofisticado); por lo tanto, es necesaria la provisión de bienes públicos sectoriales, que permita a las unidades productivas la transferencia de conocimiento y tecnología, la creación o el emprendimiento de empresas; la disposición de mecanismos de financiación, el desarrollo de encadenamientos productivos y el alistamiento para el mercado internacional.

Para dar mayor eficiencia a la aplicación de los recursos, se recomienda el desarrollo de programas de transferencia de capacidades orientados a tres propósitos:

- Incorporar conocimiento para la generación de valor en las unidades productivas existentes.
- Transferir conocimientos y tecnologías que impulsen los sectores intensivos en conocimiento.
- Identificar oportunidades de creación de nuevas empresas en los sectores productivos existentes.

Además, los actores locales deben identificar actividades productivas que reúnan las características que lleven un crecimiento dinámico, en términos de ventajas comparativas que se vuelvan competitivas, mercados con demanda exportadora y aplicación de tecnologías que potencien la generación de valor.

Por otra parte, el nivel nacional ha generado capacidad institucional para coordinar y gestionar procesos de desarrollo productivo y sectorial; de igual forma, ha definido instrumentos técnicos de apoyo para la priorización de las demandas territoriales que faciliten la transferencia de oferta de servicios empresariales. Ese trabajo ha ido madurando institucionalmente a través de los ecosistemas regionales de competitividad e innovación, de manera particular en los departamentos, mediante la labor articulada de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación, instancia que dispone de un instrumento de priorización de iniciativas denominado Agenda Departamental de Competitividad e Innovación, en la cual se definen y priorizan iniciativas, programas o proyectos estratégicos de corto y mediano plazo para impulsar la competitividad y la innovación de los departamentos y los municipios que los conforman.

Por lo anterior, para la selección de proyectos de inversión es fundamental que estos cumplan criterios de complementariedad entre el departamento y el municipio a través de los finalidades definidas en las agendas de competitividad, buscando que lleven a impulsar con acciones transversales o verticales el fortalecimiento de las apuestas productivas de interés para el municipio y su entorno subregional.

La destinación de recursos para fortalecer a través de proyectos de inversión a los sectores económicos y productivos de un municipio, hacen posible su desarrollo económico, lo cual

crea oportunidades de nuevos empleos, el aumento de ingresos de las familias y el recaudo en la renta municipal. En consecuencia, la aplicación de las anteriores recomendaciones permitirá mejorar la base productiva del territorio, esto contribuye a la obtención de cambios positivos para el cierre de brechas territoriales en términos del desarrollo económico, y que pueden medirse con el crecimiento de las empresas formales, la generación de ingresos por habitante y la cuantificación del valor agregado de todas las actividades económicas del municipio (general o per cápita).

Realizar y coordinar acciones se desarrolla con insumos como los señalados a continuación.

- *Lineamientos estratégicos de política sectorial* indicados en los documentos CONPES como la Política Nacional de Desarrollo Productivo (CONPES 3866), la Política de Formalización Empresarial (CONPES 3956 de 2019), la Política Nacional de Emprendimiento (CONPES 4011 de 2020), la Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia (CONPES 4023 de 2021). Estos se pueden consultar en [https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/](https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx) documentos-conpes.aspx
- *Indicadores de competitividad* como los siguientes:
 - Índice departamental de competitividad
 - Índice de competitividad de ciudades
 - Índice departamental de innovación para Colombia
 - Índice de ciudades modernas
 - Índice de competitividad turística regional de Colombia
- *Insumos producto de metodologías construidas por otras entidades* como Fedesarrollo
- *Agendas departamentales de competitividad e innovación*

10. Transporte: infraestructura vial

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a entidades territoriales interesadas en reducir brechas en el sector de transporte e infraestructura vial,

construida con base en la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

El alcance del indicador propuesto es medir el porcentaje de red vial terciaria y secundaria a cargo de las diferentes entidades territoriales municipales intervenidas con acciones de mejoramiento —mediante placa huella, pavimentación o uso de nuevas tecnologías— con respecto al total de red vial del departamento, con el fin de cerrar brechas municipales de intervención de infraestructura vial regional y contribuir con la transitabilidad rural.

Se sugiere considerar los tramos viales priorizados en los planes viales departamentales y municipales aprobados por el Ministerio de Transporte, por ejemplo, a través de la formulación de proyectos e iniciativas como los Proyecto Tipo Mejoramiento de vías terciarias - Vías de tercer orden. Para la financiación de tales proyectos existen recursos complementarios el PGN, Obras por Impuestos y Cooperación Internacional.

11. Vivienda y servicios públicos

En esta sección se abordan diferentes recomendaciones de inversión dirigidas a entidades territoriales interesadas en reducir brechas en el sector de vivienda, construidas con base en la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, mencionada en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

El desarrollo de los municipios va de la mano con el crecimiento poblacional para el cual se requiere la provisión adecuada de los servicios de agua y saneamiento. Los servicios garantizan la calidad de vida de los habitantes y condiciones dignas en las viviendas; así mismo, promueven las actividades económicas, comerciales e industriales.

El acceso al agua y al saneamiento ha sido reconocido por las Naciones Unidas como un derecho humano mediante diferentes instrumentos jurídicos internacionales. En un estudio de la OMS de 2012 se calcula que cada dólar invertido en saneamiento produce un

rendimiento de 5,50 USD, traducido en menores costos de atención de salud, más productividad y menos muertes prematuras. En este sentido el aumento de coberturas de acueducto y alcantarillado en los municipios está asociado a la reducción de la pobreza y a la promoción tanto de ciudades como de asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

11.1 Agua potable y saneamiento básico

De acuerdo con la relevancia del sector, a continuación, se sugieren recomendaciones dirigidas a las entidades territoriales para el cierre de sus brechas sectoriales mediante la inversión de recursos de manera eficiente y sostenible.

- Con base en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6: *Agua limpia y saneamiento* establece que para garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible para todos en 2030, es necesario efectuar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene.
- De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, en la línea “Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa”, se señala que el sector de agua avanzará en el diseño de estrategias orientadas a asegurar acceso al agua potable y saneamiento básico con calidad, bajo un enfoque regional. Así mismo, para el logro de la equidad se avanzará en el desarrollo de acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, aunado al manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, la continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y PDET.
- En cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.º de la Ley 142 de 1994, las administraciones municipales son responsables de asegurar a sus habitantes la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por empresas especializadas en ellos ya sean oficiales, privadas o mixtas, o directamente por la administración central del respectivo municipio (www.superservicios.gov.co).
- Garantizar la protección de las fuentes hídricas abastecedoras y adaptarse para garantizar la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico de

acuerdo a la *Política Nacional de Cambio Climático* y al Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial (<http://www.cambioclimatico.gov.co/directorio-del-cambio-climatico>).

- Adelantar inversiones para el cierre de brechas de acceso al agua potable y saneamiento básico en la zona rural de cada municipio, especialmente en las poblaciones dispersas en donde se requieren soluciones alternativas adaptadas al contexto rural y que sean sostenibles, las cuales deben aplicar criterios técnicos definidos en el Reglamento Técnico del Sector (resoluciones 330 de 2017 y 844 del MVCT).
- La continuidad en el suministro de agua afecta principalmente por la baja capacidad institucional, la falta de infraestructura o por la no disponibilidad del recurso hídrico asociado a la variabilidad climática, por ello, las inversiones dirigidas a aumentar las horas de suministro de agua también tienen un impacto positivo en la percepción de la calidad del servicio y, así mismo, en el recaudo de la tarifa.
- Deben implementarse en el municipio las políticas nacionales de economía circular en la gestión de los servicios de agua potable, en el manejo de aguas residuales y en el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural.
- Para fortalecer la capacidad del municipio para la formulación de proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico y debido a las deficiencias y baja calidad de los mismos, puede acceder a los proyectos tipo como el Proyecto Tipo *Construcción de unidades sanitarias para vivienda rural dispersa* (disponibles en el siguiente link).
- Promover la implementación de esquemas para el acceso al agua potable y saneamiento básico de manera que se logre el aprovechamiento de economías de escala y de alcance para disminuir los costos de producción —eficiencia económica—, el fortalecimiento de aspectos administrativos y financieros —mejoramiento de la calidad del servicio—, disminución de cuellos de botella causados por la escasez de capital humano; y, finalmente, subsidios cruzados entre regiones o grupos para aumentar la cobertura —solidaridad—.
- A continuación se enlistan las fuentes de financiación complementarias al SGR para las acciones o estrategias propuestas:

1. *Presupuesto General de la Nación (PGN)*. Es el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación, además de establecer las reglas para su ejecución.
2. *Sistema General de Participaciones (SGP) - Departamento - Municipio*. El SGP reúne recursos de la Nación que se transfieren a las entidades territoriales — departamentos, distritos y municipios— por mandato de los artículos 356 y 357 de la C. P. de Colombia, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (DNP, 2021). En consideración del numeral 2.º del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*, se eliminó la competencia del CONPES para aprobar la distribución de los recursos del SGP descrita en el artículo 85 de la Ley 715 de 2001; a partir de la expedición de la mencionada Ley, la distribución de los recursos del SGP se realizará a través de un documento de distribución para cada año, los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace.
3. *Mecanismo de obras por impuestos*. El artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 creó el mecanismo de *obras por impuestos* como una forma de pago del impuesto de renta y complementarios que la ley otorga a los contribuyentes, mediante la destinación de dicho impuesto en la inversión directa para la ejecución de proyectos de trascendencia social relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial, viabilizados y prioritarios en los diferentes municipios definidos como zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC), que se encuentren debidamente aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
4. *Créditos tasa compensada*. Las *tasas compensadas* son recursos otorgados por la Nación, para ejecutar proyectos de impacto social en las condiciones económicas más favorables del mercado. Con este mecanismo, las entidades territoriales pueden optimizar sus inversiones y disponer de mayor capacidad financiera para ejecutar

nuevos proyectos que mejoren la calidad de vida de sus habitantes. En el Decreto 1300 del 11 de julio de 2014 se implementa la línea de redescuento con tasa compensada de agua y saneamiento básico con el fin de financiar todas las inversiones relacionadas con el sector, o los nuevos planes, programas o políticas que implemente el Gobierno nacional.

5. *Asociaciones público privadas.* En el marco de la Ley 1508 de 2012, la Resolución 678 de 2017, establece los criterios técnicos y requisitos de presentación, aprobación, viabilización y reformulación de los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que se adelanten mediante la modalidad de asociaciones público privadas (APP), se financien o no se financien con recursos del Presupuesto General de la Nación u otros fondos públicos.
6. *Transferencia del sector eléctrico a los municipios.* Son dineros que las empresas generadoras de energía transfieren a las corporaciones autónomas regionales (CAR) y a los municipios en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 99 de 1993. Los recursos que las CAR reciben de las centrales hidroeléctricas deben destinarse a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica del área de influencia del proyecto. Y los recursos que se reciben de las centrales térmicas los deben usar en la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta, de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental para el Área de Influencia de la Planta Térmica.
7. *Tarifas prestador del servicio público de acueducto y alcantarillado:* La tarifa debe incluir los costos requeridos para administrar, operar y llevar a cabo las inversiones para reponer, rehabilitar y expandir los sistemas de acueducto y alcantarillado. También han de contener los costos generados por el pago de tasas ambientales. Las metodologías tarifarias desarrolladas por la CRA permiten establecer costos económicos de referencia para prestar los servicios públicos domiciliarios.

11.2 Vivienda

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 señaló que un 36,6 % de los hogares habitan una vivienda con condiciones inadecuadas de calidad: el 9,8 % ocupan moradas en déficit cuantitativo, es decir, requieren de una vivienda nueva, y un 26,8 % precisa el mejoramiento de la unidad en la que residen. La prevalencia de esta condición es diferencial entre las zonas urbanas y rurales, siendo los hogares de estas últimas los hogares más afectados.

Dado lo anterior, se proponen 4 indicadores que posibilitan identificar las necesidades de vivienda nueva y de mejoramientos de los hogares urbanos y rurales, con el propósito de cerrar las brechas, a saber: (1) hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda, (2) hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda, (3) hogares rurales con déficit cuantitativo de vivienda y (4) hogares rurales con déficit cualitativo de vivienda.

11.2.1 Hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda

El componente cuantitativo del déficit busca expresar el número de viviendas que deben ser construidas para garantizar una relación uno a uno entre el número de hogares que necesitan alojamiento y las viviendas apropiadas existentes (DANE, 2009). Sin embargo, desde la década de 1990, con base en el Consenso de Washington y de las teorías neoliberales que sugerían limitar el rol del Estado de proveedor a uno de facilitador de bienes y servicios donde este no fuera competitivo, se migró a una política de vivienda centrada en el subsidio familiar de vivienda (SFV) (DNP; MVCT, 2014).

En este contexto, la política habitacional en lo referente a adquisición de vivienda urbana se centra en la combinación de (1) el ahorro del hogar, (2) la asignación de SFV, (3) el otorgamiento de coberturas a la tasa de interés y (4) un crédito hipotecario, y se enmarca dentro de los programas Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios, entre otros.

En el ámbito territorial la Ley 388 de 1997 en su artículo 92 otorga a los municipios y distritos la competencia para determinar las necesidades, los objetivos y la estrategia en materia de vivienda de interés social. A continuación se relacionan algunos instrumentos dispuestos para aplicación de las entidades territoriales.

Plusvalías

Dentro del artículo 85 de la Ley 388 de 1997 se establece que los recursos provenientes de la participación en plusvalías pueden destinarse a la compra de predios o inmuebles para el desarrollo de planes o proyectos de VIS.

Por ello, vale la pena destacar que el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen deben definir las prioridades de inversión de los recursos recaudados por este medio. Así mismo, mediante el artículo 83 de la referida ley se establece la posibilidad de exonerar del cobro de la participación en plusvalías a los inmuebles destinados a la VIS.

Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial

Según el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 es motivo de utilidad pública y, por lo tanto, pueden ser sujetos de procesos de enajenación voluntaria o expropiación judicial los inmuebles destinados al...

[...] desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.

Sistema General de Regalías

De acuerdo con el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia “los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales”. La medida anterior habilita a las entidades territoriales para la ejecución de los recursos provenientes de regalías en la financiación de dos tipos de iniciativas:

1. *Proyectos de operaciones urbanas integrales regionales o locales* dirigidos a la habilitación de suelo urbanizable tales como macroproyectos urbanos, macroproyectos de interés social nacional.

2. *Proyectos de vivienda de interés social urbana* que atiendan las características geográficas, climáticas y culturales de cada región.

Al respecto, la Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio brinda asistencia técnica, financiera y jurídica para gestionar los recursos del SGR para la financiación de proyectos de vivienda de interés social. Puede consultarse más información en <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>.

Por último, vale la pena destacar que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 2056 de 2020, los municipios en cuyo territorio se exploten recursos naturales pueden solicitar un anticipo de hasta del 5 % de sus asignaciones correspondientes para financiar o cofinanciar proyectos de inversión en agua potable, saneamiento básico, vivienda, vías terciarias, energías renovables, electrificación rural y conectividad.

11.2.2 Hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda

El componente cualitativo del déficit busca expresar el número de viviendas que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacios inadecuados, en la disponibilidad de servicios públicos que, por ende, requieren la provisión de servicios, o el mejoramiento o ampliación de la unidad (DANE, 2009).

La política nacional, incluida en el PND 2018-2022 creó el Programa Casa Digna Vida Digna, reglamentado mediante el Decreto 1077 de 2015, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los hogares urbanos a través de los siguientes procedimientos:

1. El mejoramiento de las condiciones del entorno y la construcción de equipamientos sociales y obras de urbanismo
2. La titulación de las viviendas
3. El mejoramiento interior de las viviendas, incluida la construcción de baños, cocinas, pisos, estructuras, entre otros;

El tercer y último procedimiento es la principal estrategia del Gobierno nacional para la reducción del componente cualitativo del déficit.

Si bien este programa puede recibir financiación por cuenta del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales pueden participar en las convocatorias llevadas a cabo por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el objetivo de ser partícipes del programa para lo que deberán aportar recursos de acuerdo con los porcentajes de cofinanciación establecidos por el Ministerio de Vivienda.

Así, de manera similar a las intervenciones para la provisión de vivienda nueva, existe la posibilidad de financiar por medio del Sistema General de Regalías “Proyectos de conexiones intradomiciliarias para los inmuebles de estratos 1 y 2” y “Proyectos de mejoramiento integral de barrios dirigidos a intervenciones de un asentamiento a escala barrial o zonal”, entre otros.

11.2.3 Hogares rurales con déficit cuantitativo de vivienda

Desde 2020, la Política de Vivienda Rural adoptada a través de la Resolución 0536, está encabezada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que fue El Ministerio identifica los municipios por intervenir de acuerdo con el índice de focalización de vivienda rural (IFVR), así establece cuáles de los territorios tienen más necesidad de construcción de viviendas nuevas. Esta política requiere cofinanciación por parte del municipio. Si el IFVR del municipio se ubica por encima del IFVR de los municipios PDET el aporte del municipio es del 20 % y si está por debajo es del 50 %.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio abre convocatorias públicas para que los municipios interesados en cofinanciar y desarrollar viviendas rurales nuevas se postulen, y los departamentos pueden acompañarlos en dicha postulación. Con el fin de contribuir al desarrollo local y generar economías de escala, se permite y prioriza la unión de 2 a 5 municipios colindantes, ya establecidos en la metodología, para la postulación. Para la cofinanciación los municipios podrán utilizar recursos propios, provenientes del Sistema

General de Regalías —entre ellos OCAD PAZ—, de organismos multilaterales y del sector privado.

Uno de los objetivos de la política de vivienda rural es articular interinstitucional y sectorialmente la implementación de proyectos de vivienda de interés social rural; para su desarrollo el Ministerio de Vivienda ofrece acompañamiento técnico a los entes territoriales los cuales pueden acceder a diversas fuentes de financiación mediante el cumplimiento de lineamientos establecidos para tal fin.

De manera complementaria, el Gobierno nacional reglamentará las acciones para la promoción del crédito hipotecario y *leasing* habitacional para vivienda rural, así como la inversión privada como obras por impuestos, pago de obras por regalías, o donaciones establecidas en el Estatuto Tributario.